



Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Dissertação de Mestrado

O regime penal das imunidades dos titulares dos órgãos políticos de soberania

Aluno: Afonso João Pires da Silva Martins Leitão

Julho, 2013

Dissertação de Mestrado

O regime penal das imunidades dos titulares dos órgãos políticos de soberania*

Orientador: Professor Doutor Frederico de Lacerda da Costa Pinto

Aluno: Afonso João Pires da Silva Martins Leitão

*A dissertação é escrita de acordo com a antiga ortografia, permitida pelo art. 2.º da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008 que prevê um prazo de seis anos (2009-2015) para a transição definitiva para a nova ortografia.

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ANTI-PLÁGIO

Declaro por minha honra que o trabalho é original e que todas as citações estão correctamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética e disciplinar.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I. AS IMUNIDADES E A CONSTITUIÇÃO	
1. Enquadramento	11
1.1. Noção de <i>imunidade</i>	11
1.2. As imunidades e o princípio da igualdade.....	19
2. O regime das imunidades na Constituição da República Portuguesa	21
2.1. Responsabilidade criminal dos titulares de órgãos políticos de soberania	21
2.2. Breve descrição das imunidades na Constituição Portuguesa.....	26
CAPÍTULO II. A COMPREENSÃO JURÍDICO-PENAL DAS IMUNIDADES	
1. Fundamentos e interesses jurídico-penais emergentes	29
2. As imunidades parlamentares e a garantia da irresponsabilidade criminal dos Deputados	35
3. Incerteza sistemática da natureza jurídico-penal das imunidades	46
3.1. Colocação do problema	46
3.2. Natureza jurídico-penal das imunidades do Presidente da República	48
3.3. Natureza jurídico-penal das imunidades parlamentares	53
3.4. Natureza jurídico-penal das imunidades dos membros do Governo	68
CONCLUSÕES	73
BIBLIOGRAFIA	75

DEDICATÓRIA

*Recordo, com saudade, a minha Avó Ondina Lopes Pires e as recentes e emotivas
viagens a Trás-os-Montes*

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que me ajudaram na realização deste trabalho o meu profundo agradecimento.

Ao Professor Frederico Costa Pinto por ter aceitado orientar a minha investigação, pela sua disponibilidade, amabilidade e compreensão e, sobretudo, pela sábia orientação, com sugestões e comentários que muito me ajudaram.

À Professora Helena Melo cabe-me agradecer os conselhos, as ajudas tão esclarecidas e a força que os frequentes contactos me deram.

À Dr.^a Ana Coimbra, agradeço muito a simpatia, disponibilidade e as sugestões dadas.

À Dr.^a Manuela Silva, agradeço a revisão cuidada e atenta do texto.

Pelas prontas e amáveis respostas aos meus pedidos e dúvidas, fica também o meu agradecimento à Patrícia e à Catarina (serviços académicos).

Não posso deixar de referir os meus Pais que em tudo me ajudaram, sobretudo pela força e ânimo que recebi ao longo de todo o percurso escolar, pelos seus préstimos e o seu saber e pela sua sempre presente disponibilidade.

ABREVIATURAS

AR – Assembleia da República

CC – Código Civil

CP – Código Penal

CPC – Código de Processo Civil

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

ED – Estatuto dos Deputados

GPs – Grupos Parlamentares

MP – Ministério Público

RAR – Regimento da Assembleia da República

RFDUCP – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

ROA – Revista da Ordem dos Advogados

RPCC – Revista Portuguesa de Ciência Criminal

StGB - Strafgesetzbuch

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TC – Tribunal Constitucional

Sumário

A existência de um regime constitucional de *imunidade*, através do qual se protegem determinadas pessoas que exercem funções em órgãos políticos de soberania, pode fazer crer que tais pessoas possuem um estatuto de privilégio face ao comum dos cidadãos. O objecto de estudo será as *imunidades* dos titulares dos órgãos de soberania com funções políticas, que são o Presidente da República, os Deputados e os membros do Governo.

O regime de *imunidades* pode gerar um certo sentimento de injustiça e desconfiança, na medida em que o titular do órgão de soberania pode, ainda que de forma temporária e precária, não ser responsabilizado criminalmente pela prática de condutas censuráveis de um ponto de vista jurídico-penal. Urge, por isso, encontrar uma justificação consistente à luz dos princípios e valores do Direito Penal.

O Parlamento é o lugar por excelência da legitimação do exercício do poder democrático e, por consequência, a figura do *Deputado* acaba por assumir uma posição primordial na actividade parlamentar. Por essa razão, será objecto de especial análise a determinação do significado da garantia da irresponsabilidade criminal parlamentar.

Outra questão que deve ser colocada é a de saber qual o plano dogmático em que as imunidades, dos diversos órgãos políticos de soberania, devem operar.

Abstract

Portugal is one of the countries that has a constitutional regime of immunity. This protects certain individuals in political positions from prosecution under the law. These individuals are said to have a privileged status when compared to ordinary citizens. The purpose of this study is to examine the immunities enjoyed by President, the members of Parliament and the government ministers.

The regime of immunities can be found to generate a certain sense of injustice and feelings of mistrust since the individual can not, albeit temporarily, be held criminally responsible for criminal conduct. It is urgent, therefore, to find a consistent justification with the principles and values of the Criminal Law.

The Parliament is the place of the exercise of democratic power and, therefore, a member of Parliament assumes a central position in parliamentary activity. For this reason, it will be necessary to determine analysis to determine the meaning the prerogative of criminal irresponsibility.

One question that must be asked is to know how the dogmatic plan that the immunities of the political organs of sovereignty must be seen.

INTRODUÇÃO

Vivemos num tempo em que a relação entre governantes e governados parece atravessar um momento crítico. Pode mesmo dizer-se que existe um clima geral de falta de confiança de muitos cidadãos em relação aos titulares dos órgãos de soberania. A existência de um regime constitucional de *imunidade*, que protege determinadas pessoas que exercem funções em órgãos políticos de soberania, pode, numa abordagem simplista, fazer crer que tais pessoas possuem um estatuto de privilégio face ao comum dos cidadãos. Desta forma, a suposta crise das *imunidades* poderá ter como factor explicativo a actual realidade política.

Cabe, então, perguntar se faz sentido a manutenção das *imunidades* no actual quadro jurídico-constitucional. Como tal, entendemos que as mesmas constituem uma área de estudo para a qual se reclama a maior atenção quer por parte de quem investiga, quer por parte da sociedade em geral.

Para a nossa dissertação, o objecto de estudo e análise serão as *imunidades* dos titulares dos órgãos de soberania com funções políticas, permitindo, assim, excluir aqueles que exercem cargos públicos com funções jurisdicionais. Nesse sentido, para a nossa investigação as categorias de pessoas, que beneficiam de *imunidades* fundadas no Direito Constitucional, são o Presidente da República, os Deputados e os membros do Governo.

A escolha do tema das *imunidades* dos titulares de órgãos políticos de soberania para objecto de estudo da presente dissertação teve o especial propósito de encontrar uma matéria que conciliasse a riqueza dogmática de dois importantes ramos do Direito Público: o Direito Constitucional e o Direito Penal. Não obstante a importante influência da doutrina constitucionalista no estudo das imunidades, nesta dissertação pretende-se fundamentalmente defender um conjunto de posições alicerçadas no Direito Penal.

A regra consagrada no Direito Constitucional português é a da aplicação da lei penal a todos os cidadãos, em cumprimento do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da CRP. Há, no entanto, pessoas que em virtude das suas funções na orgânica do Estado ou em razão de regras de Direito Internacional, gozam de *imunidades*. A aparente situação de privilégio do titular do órgão político de soberania deve merecer especial justificação sob pena de violar o princípio da igualdade e de restringir de modo desproporcional e desadequado o direito à tutela jurisdicional efectiva dos cidadãos lesados pelas condutas dos titulares que gozam do estatuto de *imunidade*.

Compreende-se que o regime das imunidades gere um certo sentimento de injustiça e desconfiança, na medida em que o titular do órgão de soberania pode,

ainda que de forma temporária e precária, não ser responsabilizado criminalmente pela prática de condutas típicas e ilícitas. Contudo, é importante referir que tal circunstância tem justificação, não apenas na óptica da sistemática constitucional, mas também à luz dos princípios e valores do Direito Penal. Este ponto será abordado na óptica do estudo dos fundamentos e interesses jurídico-penais emergentes da consagração das imunidades na CRP.

O Parlamento é o lugar por excelência da legitimação do exercício do poder democrático e, por consequência, a figura do *Deputado* acaba por assumir uma posição primordial na actividade parlamentar. Por essa razão, será objecto de especial análise a determinação do sentido e significado da garantia da irresponsabilidade criminal parlamentar, que tem consagração expressa no art. 157.º, n.º 1 da CRP.

Com a análise da garantia da irresponsabilidade criminal pretende-se responder a duas importantes questões: (i) a primeira é saber-se se é juridicamente plausível a aplicação analógica da garantia da irresponsabilidade criminal ao regime das imunidades do PR e dos membros do Governo; (ii) a segunda respeita à necessidade de traçar o âmbito do livre exercício dos votos e opiniões dos Deputados, pelo que torna-se necessário esclarecer o sentido da expressão constitucional «exercício das suas funções» (art. 157.º, n.º 1 da CRP).

As diversas literaturas jurídicas europeias tomaram posição sobre diversos problemas e dúvidas que se geraram em razão da introdução, nas Constituições, de um sistema de imunidades dos titulares de órgãos políticos de soberania. Uma das questões que suscitou maior divergência de opiniões foi a da natureza jurídico-penal das *imunidades*. E, portanto, uma questão que se vai colocar, na fase final da dissertação, é a de saber qual o plano dogmático em que as imunidades, dos diversos órgãos políticos de soberania, devem operar.

A escolha e formulação do problema constituíram a primeira fase do processo de investigação. A partir daí procedeu-se à revisão da literatura relacionada com o tema em análise, o que permitiu proceder à delimitação conceptual do objecto de estudo. Temos consciência de que o tema das *imunidades* pode ser abordado de diversos prismas e com diferentes objectivos. Nesta dissertação, faremos uma abordagem restrita, apesar do tema ser susceptível e merecer um estudo mais amplo.

Assim, a nossa dissertação será estruturada em dois capítulos. No primeiro, serão analisadas as questões referentes à noção e modalidades de *imunidade*, bem como o regime das imunidades consagrado na nossa CRP. No segundo, iremos explorar os fundamentos e interesses jurídico-penais emergentes, abordaremos com particular ênfase a garantia parlamentar da irresponsabilidade criminal e, por fim, debruçar-nos-emos sobre o problema da natureza jurídico-penal das *imunidades*.

CAPÍTULO I. AS IMUNIDADES E A CONSTITUIÇÃO

1. Enquadramento

1.1. Noção de *imunidade*

O Direito Penal assenta no poder punitivo do Estado, também designado de *ius puniendi*, e tem, como primordial função, a definição dos comportamentos que constituem crimes, a determinação das sanções aplicáveis aos agentes e a respectiva aplicação aos casos concretos por via do processo penal. Como afirma JESCHECK, o Direito Penal é “um imprescindível componente de toda a ordem jurídica, pois por muito que o moderno Estado Social tenha assumido um papel de planificação, direcção e oferta de prestações, continua sendo uma das suas missões básicas a protecção da convivência humana em comunidade”¹. Sem entrarmos em grandes considerações de teoria da lei penal, é de recordar que a função do Direito Penal é a de defender ou proteger bens jurídicos² que tenham dignidade penal³. Dito de forma sintética: a ofensa a um bem jurídico é o pressuposto central da intervenção do detentor do *ius puniendi*.

De referir, ainda, que é aceitável dizer-se que o Estado também está sujeito a limites à liberdade de exercício do seu poder punitivo. São particularmente relevantes, a título de exemplo, as normas e princípios de Direito Internacional que acabam por vincular directamente o poder punitivo do Estado⁴.

¹ Cfr. HANS-HEINRICH JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal. Parte general*, trad. José Luis Manzanares Samaniego, 4.ª Edición completamente corregida y ampliada, Granada: Editorial Comares, 1993, pág. 9.

² Cfr. CLAUS ROXIN, *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, tomo I, traducción y notas por Diego-Manuel Luzón Pena, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal, Madrid, 2001, pp 52 e ss.

³ Como refere FARIA COSTA: “À função primacial do direito penal, que é [...] a de proteger bens jurídico-penais, agregam-se, em teia de complementaridade, outras funções ou vertentes, se se quiser, daquela primeira função, quais sejam: a *garantia*, a *segurança* e a *coesão*. Todas elas visam, não só o livre desenvolvimento da personalidade humana, mas também a normal expansão e concretização dos interesses e valores da comunidade.”, cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Noções Fundamentais de Direito Penal*, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 23 e 24.

⁴ Sobre esta matéria é muito interessante o trabalho desenvolvido por PEDRO CAEIRO e que, por isso, fazemos menção do seguinte pensamento: “A inserção do Estado em comunidades mais vastas (a comunidade internacional, as Comunidades Europeias e a União Europeia) pode implicar o surgimento de limites heterónomos à sua jurisdição penal, decorrentes do direito internacional geral e do direito europeu. Normalmente, trata-se de limites indirectos, que conformam a actividade geral do Estado, negativos (v.g., a proibição de ingerência, as “proibições de proibir” certas condutas independentemente da natureza dos meios), ou positivos (v.g., os deveres de protecção dos interesses comunitários resultantes do TCE e do jogo entre o direito comunitário “não-penal” e as normas penais

Todavia, sucede, não raras vezes, que o próprio legislador pode, num determinado período histórico e com certos fundamentos, decidir não criminalizar certas condutas em que seria razoável ou espectável fazê-lo. Nestas situações pode mesmo questionar-se quais os fundamentos materiais para a não criminalização e se existe algum tipo de arbítrio por parte do legislador nas opções tomadas. É neste enquadramento que, em nossa opinião, se deve problematizar o conceito de *imunidade*. E perguntar-se-á qual o motivo para tal enquadramento? Para já, podemos dar uma resposta sintética: no âmbito de vigência pessoal da lei penal, podem existir determinadas categorias de pessoas que, por gozarem de um estatuto jurídico-constitucional de imunidade, poderão estar subtraídas ao poder punitivo estadual⁵.

Da leitura de diversos autores que já se debruçaram sobre o conceito de *imunidade*, podemos dizer que existe uma ausência de consenso doutrinal quanto à terminologia a adoptar. Como bem demonstra FRANCISCO AGUILAR, a existência de uma diversidade de conceitos⁶ como indemnidade, imunidade, imunidade *stricto sensu*, inviolabilidade, irresponsabilidade, prerrogativas e privilégio, acaba por resultar “numa inconveniente dispersão conceptual indutora de equívocos, que constituem obstáculos à imediata apreensão e fluida compreensão das constelações problemáticas em jogo”⁷. Por razões metodológicas, não procederemos à análise meticulosa de cada um daqueles conceitos enunciados. Haverá oportunidade, ao longo da presente dissertação, de serem esclarecidos à luz do nosso objecto de estudo.

Feita esta alusão prévia sobre a diversidade terminológica em sede de imunidades de titulares de cargos políticos, tentaremos, agora, definir imunidade à luz das considerações já realizadas. No entanto, convém fazermos um esclarecimento: nesta matéria não é possível atribuir um sentido geral e uniforme à noção de *imunidade*. Senão vejamos. Primeiro, quando a CRP fala expressamente no termo “imunidade”, apenas se refere aos Deputados, e não ao PR e aos membros do Governo; segundo, apenas no regime das imunidades parlamentares é que se encontram expressamente previstas as garantias da irresponsabilidade e da inviolabilidade.

dos ordenamentos nacionais).”, cfr. PEDRO CAEIRO, *Fundamento, Conteúdo e Limites da Jurisdição Penal do Estado - O Caso Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 554.

⁵ De referir que, ao contrário do Direito português, existe no Código Penal italiano uma norma, que corresponde ao art. 3.º, n.º 1, com o seguinte teor: “La legge penale italiana obbliga tutti coloro che, cittadini o stranieri, si trovano nel territorio dello Stato, salve le eccezioni stabilite dal diritto pubblico interno o dal diritto internazionale”.

⁶ FRANCISCO AGUILAR propõe a seguinte terminologia: “*indemnidade*, para designar as situações de ausência de responsabilidade criminal relativas ao titular de órgão político; *imunidade*, para designar as situações de não privação da liberdade prévia a sentença definitiva de condenação e de não sujeição a julgamento do titular de cargo político; *prerrogativa processual*, para todas as restantes situações em que o titular de cargo político beneficie de um tratamento processual mais favorável do que o consagrado no regime ordinário.”, cfr. FRANCISCO AGUILAR, “Imunidades dos Titulares de Órgãos Políticos de Soberania” in *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004, p. 336.

⁷ *Idem*, p. 336.

Observemos, então, alguns contributos doutrinários. Para SILVIO TRAVERSA, as expressões *imunidade*, *prerrogativa*, *privilégio* e *garantia parlamentar* indicam o complexo de disposições normativas pela qual os membros do Parlamento adquirem um estatuto jurídico especial, consubstanciando, assim, uma excepção ao direito comum⁸. Segundo LAURA RICCIO, imunidade penal é o conjunto de situações que, não obstante a prática de factos previstos na lei como crimes, não implica consequências penais para determinados sujeitos⁹. No mesmo sentido, ANTONIO PAGLIARO define, em traços gerais, imunidade penal como o complexo de circunstâncias de que resulta a subtracção de um sujeito à aplicação de sanções penais ou de medidas de coacção¹⁰.

Na doutrina nacional, na opinião de CARLA AMADO GOMES, o conceito de imunidade significa, num sentido lato, “a atribuição de um estatuto de protecção a determinada pessoa, categoria de pessoas e mesmo bens, tendo em atenção a posição que ocupam ou a importância que revestem”¹¹. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA começam por recordar que a *imunidade*, em sentido amplo, “é um conceito abrangente da *imunidade* em sentido restrito, da *inviolabilidade* e da *irresponsabilidade*” e, posteriormente, definem-na como sendo “o privilégio de os titulares de órgãos de soberania só poderem ser detidos, presos ou acusados criminalmente mediante *autorização* do órgão a que pertencem ou de outro órgão de soberania”¹². Finalmente, é de mencionar a definição de GERMANO MARQUES DA SILVA, que considera imunidades como os “privilégios por força dos quais as pessoas a quem são atribuídos não ficam sujeitas à jurisdição do Estado ou não lhes são aplicáveis as sanções previstas nas leis penais”¹³.

⁸ Definição original: “Le espressioni «immunità, prerogative, privilegi, guarentigie parlamentari» stanno ad indicare quel complesso di disposizioni normative mediante le quali con un’ampiezza maggiore o minore a seconda delle varie epoche storiche e dei regimi politici esistenti all’interno dei singoli Paesi, si tende ad assicurare e a garantire ai membri del Parlamento uno *status* giuridico particolare, soprattutto per quanto attiene all’esercizio di certe libertà, che si sostanzia fundamentalmente nella previsione di deroghe al diritto comune.”, cfr. SILVIO TRAVERSA, “Immunità parlamentare”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Milano: Giuffrè Editore, 1970, p. 178.

⁹ Definição original: “Per immunità in generale deve intendersi l’insieme delle situazioni in cui, alla commissione di fatti previsti dalla legge come reato, non seguono per determinati soggetti conseguenze penali.”, cfr. RICCIO, Laura, “Immunità”, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, VI, quarta edizione, Torino: UTET, 1987, p. 176.

¹⁰ Definição original: “L’espressione «immunità penale» designa, piuttosto che un istituto unitario, un complesso di situazioni nelle quali si verifica, come risultato ultimo, la sottrazione di un soggetto all’applicabilità delle sanzioni penali o anche all’applicabilità di quelle misure coercitive di polizia che, per il loro contenuto, più si avvicinano alle sanzioni penali.”, cfr. ANTONIO PAGLIARO, “Immunità (diritto penale)”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Milano: Giuffrè Editore, 1970, p. 213.

¹¹ Cfr. CARLA AMADO GOMES, “Das imunidades parlamentares no Direito Português. Algumas considerações” in *Estudos de Direito Parlamentar*, Lisboa, 1997, p. 527.

¹² Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, p. 122.

¹³ Cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português. Parte Geral. Introdução e teoria da lei penal*, vol. I, 3.ª edição, Lisboa: Verbo, 2010, pág. 343.

Da discussão em torno dos referidos conceitos, abordaremos os seguintes aspectos: em (1) daremos a nossa definição e respectiva justificação de *imunidade*, e em (2) apresentaremos as diversas modalidades em que se deve estruturar o conceito de *imunidade*.

(1) Em nossa opinião, *imunidade é um estatuto político-constitucional temporário, precário e não renunciável de que gozam os titulares de órgãos (políticos) de soberania, e que tem como indispensável missão a protecção e garantia do regular funcionamento das instituições democráticas face aos restantes poderes do Estado*. Passemos, então, à justificação da nossa opinião.

Em primeiro lugar, é muito importante salientar que a *imunidade* não é um privilégio¹⁴, pois se aceitássemos tal fórmula estaríamos a acentuar de forma excessiva o carácter excepcional da situação jurídica em causa. É preferível dizer-se que as imunidades dos titulares de órgãos políticos de soberania são prerrogativas destinadas a assegurar as condições para o livre e independente exercício das suas funções. Daí que se afirme que as imunidades não visam proteger directa e imediatamente o titular de órgão de soberania individualmente considerado, mas sim o conjunto de actos e condutas por ele realizados no exercício das suas funções. Tal argumento parece-nos decisivo para fundamentar a ideia de que as imunidades não são privilégios. De facto, a discussão em torno da utilização da expressão *privilégio* ou *prerrogativa* tem na sua génese uma concepção, talvez existente aos olhos do cidadão comum, de que o estatuto de imunidade se traduz num tratamento privilegiado, desigual e injusto de um grupo restrito de pessoas. A esta percepção associa-se a imagem, muito actual, de uma certa descrença na actuação dos titulares dos órgãos políticos de soberania. Perante estes pressupostos, será plausível perguntar: fará, hoje, sentido manter-se tal estatuto em vigor na ordem jurídica portuguesa?

Os críticos do sistema de imunidades defendem que estão ultrapassados os constrangimentos históricos que estiveram na origem das modernas imunidades (em especial das imunidades parlamentares), e que se relacionavam com a necessária defesa da autonomia do Parlamento perante os poderes executivo e judicial. Em favor desta tese estão: (i) CARL SCHMITT que se pronuncia no sentido da “abolição de «um tão assombroso privilégio» em virtude do desaparecimento das razões que historicamente determinaram a sua criação”¹⁵; e (ii) HANS KELSEN que defende a

¹⁴ Como refere CARLA AMADO GOMES, a “situação de membro de um órgão de soberania proporciona ao titular todo um conjunto de prerrogativas que visam a preservação da independência e a optimização das condições de exercício do cargo, representando o reconhecimento de uma posição institucional que, no entanto, se afigura ao cidadão comum como um conjunto de privilégios”, cfr. CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 525; VINCENZO MANZINI, *Trattato di Diritto Penale Italiano*, vol. 1, 5.ª ed. aggiorn, Torino: UTET, 1981, 600.

¹⁵ CARL SCHMITT *apud* CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 527, nt. 7.

“desnecessidade da existência destes «privilégios» à luz dos novos padrões das democracias modernas”¹⁶.

Não obstante a sua indiscutível autoridade, estas opiniões não merecem a nossa inteira concordância. Se é verdade, por um lado, que hoje já não é preciso proteger o Parlamento dos *ferozes* ataques do poder executivo ou de um poder judicial parcial e comprometido por certos interesses, em razão da evolução e modernização das instituições democráticas, então, por outro lado, tal mudança não tem necessariamente que se traduzir numa abolição do estatuto de imunidade dos titulares de órgãos de soberania. No fundo, pensamos que hoje a manutenção de tal estatuto assenta na ideia de protecção e preservação do exercício de uma função de grande relevo e projecção na vida política de um País, ou seja, é fundamental garantir que os titulares de altas funções políticas do Estado exerçam os seus mandatos de forma livre, esclarecida, como expressão de decência pública e *immune* às pressões externas que os façam desvirtuar da importante missão da prossecução do interesse público¹⁷. A consagração das imunidades não se tornou, hoje, anacrónica, pois a sua função e importância mantêm-se actuais e centrais na organização do sistema político-constitucional português.

Em segundo lugar, as imunidades têm uma natureza temporária e precária. Em relação à primeira característica, ela deve-se ao facto de os titulares de órgãos de soberania gozarem desse estatuto somente no período em que exercem as funções públicas, o que está em harmonia com o princípio constitucional da renovação segundo o qual ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político (art. 118.º, da CRP). A segunda característica é particularmente esclarecedora da negação da ideia de que a imunidade protege o respectivo titular de toda a perseguição penal ou da possibilidade de ser responsabilizado criminalmente.

De facto, se é verdade que existe um tratamento desigual das pessoas com estatuto de imunidade face ao «comum» dos cidadãos, tal não significa que a Lei Fundamental não consagre um conjunto de circunstâncias em que esses titulares possam ser constituídos sujeitos processuais (como, por exemplo, testemunha ou arguido) ou que possam ser condenados pela prática de crimes. Por outras palavras: as pessoas com imunidade estão *a priori* numa situação mais benéfica, pois a forma como pode ser desencadeado um processo criminal contra elas traduz-se na necessidade de ultrapassar algumas «barreiras» formais, mas, uma vez ultrapassadas tais formalidades e se for demonstrada que a conduta não tem relação directa com o cargo que exerce,

¹⁶ HANS Kelsen *apud* CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 526, nt. 7.

¹⁷ Como refere MANZINI: “[...] nello Stato moderno, hanno perduto il carattere di privilegi personali o di classe [...], per assumere invece quello di prerogative, motivate da un pubblico interesse, e riconosciute non in considerazione della persona o della classe, bensì per garantire l’esercizio efficace, libero, decoroso di determinate funzioni di diritto pubblico interno o internazionale”, cfr. VINCENZO MANZINI, *Trattato di Diritto Penale*, p. 597.

então, estarão reunidos os pressupostos suficientes para ser efectivada a responsabilidade criminal.

Em terceiro lugar, a imunidade assume um carácter irrenunciável para o seu titular, uma vez que ela constitui uma garantia objectiva e funcional do próprio mandato democrático. Por isso, consideramos que a pessoa que goze de imunidade não pode, de forma individual e unilateral, ainda que consciente das consequências que podem advir dessa decisão, renunciar a esse estatuto político-constitucional. Como afirma ALMEIDA SANTOS, aquando da discussão dos projectos dos partidos políticos sobre crimes de responsabilidade, a “discriminação é inerente à função, não ao agente, e é positiva. Por isso, não pode o deputado dispor da imunidade, renunciando a ela”¹⁸.

No caso do estatuto dos Deputados, mesmo na impossibilidade de renúncia, tal circunstância não impede que um parlamentar, que seja visado num procedimento que possa culminar no levantamento da imunidade¹⁹, não possa ter um *direito de audiência prévia* relativamente à tomada de qualquer decisão da AR que lhe diga respeito. Por estes motivos, consideramos coerente e equilibrada a solução adoptada pelo art. 11.º, n.º 6 do ED, que prevê a audição do Deputado antes do parecer da comissão competente e da pronúncia do Plenário da AR²⁰.

Em quarto e último lugar, quando falamos na indispensável missão de protecção e garantia do regular funcionamento das instituições democráticas face aos restantes poderes do Estado, pretende-se sublinhar dois aspectos: (i) a imunidade é estabelecida no interesse da autonomia, estabilidade e dignificação dos órgãos de soberania, enquanto instituições democráticas legitimadas pelo voto popular (no caso do

¹⁸ Cfr. ANTÓNIO ALMEIDA SANTOS, *Diário da Assembleia da República*, I Série, 49-81, IV Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, Mar.-Abr. 1986-87, F.D.L., Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1987, p. 2756.

¹⁹ Sobre esta matéria, um dos problemas colocados pela doutrina é o de saber qual o valor jurídico do pedido de levantamento da inviolabilidade (n.ºs 2, 3 e 4 do art. 157.º da CRP) feito por um Deputado na sequência de idêntico pedido feito pelas autoridades judiciais. A questão é a de saber se os deputados podem pedir o levantamento da inviolabilidade parlamentar na qualidade de membros individuais do parlamento enquanto *verdadeiros titulares* desta garantia, e *daí* poderem *renunciar* a ela livremente. Para responder a esta questão, MARIA BENEDITA URBANO parte da concepção segundo a qual as imunidades parlamentares “são *instrumentos garantísticos de natureza objectivo-instrumental* dos parlamentares. [...] Elas *não podem* por isso ser *concebidas como mecanismos de tutela* que protegem *preferencialmente a posição pessoal* dos parlamentares”. Assim, a citada Autora conclui dizendo que “ao pedido do parlamentar no sentido de que lhe seja levantada a inviolabilidade *não deverá ser atribuído* qualquer valor *jurídico vinculativo*. Isto porque não são os parlamentares os titulares da inviolabilidade, logo não podem dela dispor livremente, designadamente, não podem a ela renunciar.”, cfr. MARIA BENEDITA URBANO, “A inviolabilidade parlamentar. Um olhar crítico sobre a sua recente utilização”, in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 136 e ss.

²⁰ Como afirma CARLA AMADO GOMES, “[...] embora a inviolabilidade tenha uma componente objectiva, nela avulta a vertente subjectiva, de protecção da liberdade física (e psíquica) do parlamentar. A audição do deputado pode ser crucial para avaliar da existência do *fumus persecutionis*, a principal razão, afinal, que justifica a sobrevivência do instituto – como forma de o preservar e, reflexamente, a Assembleia, de manobras intimidatórias por parte de outros poderes, públicos e privados”, cfr. CARLA AMADO GOMES, “De novo sobre as imunidades do Deputados – Brevíssima notícia sobre a Lei n.º 3/2001, de 23 de Fevereiro”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 87, Jul./Set., ano 22, 2001, p. 89.

Governo não é exactamente assim, mas a composição governamental é gizada em função dos resultados das eleições); e (ii) a imunidade visa preservar a independência dos órgãos políticos de soberania perante outros órgãos como é o caso dos Tribunais (enquanto órgão não político de soberania – art. 110.º, n.º 1 da CRP), sobretudo quando estes administram a justiça penal. Em relação a este segundo aspecto, o que pretendemos dizer, de forma sintética, é que o estatuto de imunidade mantém hoje, como no passado, um propósito de preservação e defesa do princípio da separação de poderes.

Na verdade, o art. 111.º da CRP ao consagrar o princípio da separação e interdependência de poderes visou, por um lado, garantir uma separação funcional (diversas funções por vários órgãos) e orgânica e, por outro lado, garantir a interdependência entre os vários órgãos de soberania o que se traduz na existência de mecanismos de cooperação e controlo interorgânicos, materiais e pessoais²¹.

Assim, pensamos que o regime das imunidades, tal como configurado na CRP, é bem ilustrativo dessa *interdependência* entre os vários órgãos de soberania. Vejamos alguns exemplos: (i) a efectivação da responsabilidade criminal do PR por crimes cometidos no exercício das suas funções dependerá da iniciativa exclusiva da AR, para posterior julgamento pelo STJ; (ii) a necessidade de autorização (facultativa ou obrigatória) da AR para um deputado ser constituído arguido num processo criminal; (iii) movido um procedimento criminal contra um membro do Governo e havendo acusação definitiva, terá de haver decisão da AR sobre a sua suspensão ou não de acordo com certos pressupostos.

Assim, somos da opinião de que o regime constitucional das imunidades não é violador do princípio da separação de poderes, não se verificando algumas das apreensões projectadas por HERVÉ ISAR ao considerar que as imunidades poderiam atentar “contra o princípio da separação de poderes, dado que [...], a não concessão da autorização para o julgamento de um deputado provoca uma paralisação – se bem que momentânea – da administração da justiça, função reservada constitucionalmente aos tribunais”²².

Como foi referido, para além do conceito de *imunidade* (em geral), a doutrina italiana também reflectiu sobre o conceito de *imunidade penal*. De facto, na literatura jurídica portuguesa não é frequente assistirmos a uma autonomização deste último conceito. Contudo, e como veremos a seguir, o sentido balizado de *imunidade penal* fará sentido na estruturação conceptual que pretendemos fazer da problemática das imunidades e, como tal, é relevante darmos uma definição plausível.

²¹ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. II, pp. 45 e 46.

²² HERVÉ ISAR *apud* CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 526.

Assim, em nossa opinião, *imunidade penal* designa o conjunto de circunstâncias que se traduzem numa limitação, e não isenção, da efectivação da responsabilidade criminal no período de exercício de funções públicas. Por conseguinte, a *imunidade penal* não é mais do que «uma parte de um todo», isto é, trata-se de uma componente do conceito global de imunidade.

(2) Com os apoios doutrinários de alguns autores como FIANDACA e MUSCO, e MARINUCCI e DOLCINI, podemos estruturar, em função dos objectivos desta dissertação, o conceito de *imunidade* em dois grupos de modalidades²³: no primeiro, temos imunidades de direito público interno e imunidades de direito internacional; no segundo, temos imunidades substanciais e imunidades processuais.

No que se refere ao primeiro grupo, as imunidades de direito público preocupam-se essencialmente com os órgãos políticos constitucionais, sendo que a fonte de tal imunidade é a CRP. As imunidades de direito internacional²⁴ são prerrogativas concedidas “aos Estados e a outros sujeitos de Direito Internacional visando garantir-lhes as condições adequadas ao normal desenvolvimento das suas funções na Sociedade Internacional”²⁵. Dito por outras palavras: as imunidades internacionais são “justificadas justamente em homenagem à protecção da soberania dos Estados”²⁶. A distinção entre imunidade de direito público interno e imunidade de direito internacional depende da fonte de direito a partir do qual emana a imunidade²⁷.

No que concerne ao segundo grupo, temos as imunidades substanciais que derivam dos comportamentos, opiniões e votos emitidos no exercício das funções públicas e as imunidades processuais que se relacionam com o conjunto de limites jurídico-constitucionais existentes para o titular de órgão de soberania de modo a não ser sujeito a um processo penal, apesar de tais limites terminarem com a cessação das suas funções²⁸.

Como veremos ao longo da dissertação, estas categorias estarão sempre presentes na descrição e na reflexão que faremos do regime das imunidades na CRP.

²³ Cfr. GIOAVANNI FIANDACA e MUSCO ENZO, *Diritto penale: parte generale*, Quarta edizione, Zanichelli Editore, Bologna, 2004, p. 125; GIORGIO MARINUCCI e EMILIO DOLCINI, *Corso di Diritto Penale*, 1, Terza edizione, Milano: Giuffrè Editore, 2001, pp. 345 e 346.

²⁴ Cfr. WLADIMIR BRITO, *Direito Consular*, Stvdia Iuridica, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 129 e ss.

²⁵ Cfr. LUÍS BARBOSA RODRIGUES, “Imunidade Internacional” in *Dicionário Administração*, volume V, Lisboa, 1993, p. 163

²⁶ Cfr. VITAL MOREIRA, “O Tribunal Penal Internacional e a Constituição” in *O Tribunal Penal Internacional e a Ordem Jurídica Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora, p. 27.

²⁷ Cfr. ALBERTO CADOPPI e PAOLO VENEZIANI, *Elementi di Diritto Penale. Parte Generale*, seconda edizione, Coimbra: CEDAM, 2004, p. 172.

²⁸ Como referem de forma clara e sintética CADOPPI e VENEZIANI: “In caso di immunità sostanziale, l'oggetto dell'inibizione è rappresentato dall'applicabilità della sanzione (penale, e talora anche extrapenale); inoltre, l'inibizione non viene meno allorché la persona cessa di svolgere le funzioni cui l'immunità si ricollega. In ipotesi, invece, di immunità processuale, viene ad essere preclusa la possibilità di sottoporre il soggetto immune a procedimento penale, ovvero ad alcuni atti del procedimento: ma tale possibilità normalmente rivive e si riespande, con la cessazione dal ruolo da cui l'immunità deriva”, cfr. ALBERTO CADOPPI e PAOLO VENEZIANI, *Elementi di Diritto Penale*, p. 173.

1.2. As imunidades e o princípio da igualdade

O nosso Estado de Direito Democrático encontra no princípio da igualdade um dos seus mais básicos e firmes fundamentos materiais²⁹. Com base naquele princípio, é afirmado que todas as pessoas nascem livres e iguais em direitos e deveres³⁰, assente numa ideia fundamental de dignidade da pessoa humana (art. 13.º, da CRP). A igual dignidade das pessoas tem como consequência a necessidade de aplicação uniforme do direito. Assim, o ordenamento jurídico português rege-se por um princípio de obrigatoriedade geral da lei penal. Por outras palavras: a lei deve ser igual para todos os cidadãos, não devendo existir situações de privilégios pessoais que limitem a aplicabilidade da lei penal.

Contudo, a própria Constituição estabelece algumas situações especiais em que determinadas pessoas poderão ser objecto de tratamento diferenciador por parte da lei penal em razão das funções político-institucionais que exercem, *maxime* num órgão de soberania. Dizendo por outras palavras, de acordo com a opinião de JESCHECK, no âmbito da vigência pessoal da lei penal, certas “categorias de pessoas podem permanecer subtraídas ao poder punitivo [...] por completo ou por certos crimes, de modo permanente ou durante algum tempo, devido ao Direito constitucional ou internacional”³¹. Tais situações correspondem às imunidades que certas pessoas possuem em virtude das suas funções na orgânica do Estado ou em razão de regras de Direito Internacional.

O reconhecimento de situações excepcionais face ao princípio geral da igualdade exige uma justificação convincente e bem fundamentada e, para tal, parece-nos necessário fazer alguns esclarecimentos prévios. Por um lado, a ideia de igualdade exige a vedação de privilégios e de discriminações de situações de desvantagem e, por outro lado, deverá haver tratamento igual para situações iguais e um tratamento

²⁹ Como afirma RUI PEREIRA: “O princípio da igualdade constitui uma opção axiológica fundamental do legislador constituinte, imediatamente derivada do princípio da igualdade da pessoa humana (artigo 1º da Constituição da República Portuguesa). A sua consideração como princípio constitucional de política criminal supõe, evidentemente, que seja encarado com um certo grau de autonomia em relação aos demais princípios, embora estes possam auxiliar à fixação dos seus precisos limites. Importa, assim, averiguar de que modo se relaciona o princípio da igualdade com os outros princípios constitucionais de política criminal e determinar quais são os seus postulados como princípio autónomo”, cfr. RUI PEREIRA, “O princípio da Igualdade em Direito Penal”, in *O Direito*, n.º 1-2 (Janeiro-Junho), ano 120.º, Lisboa, 1988, p. 132.

³⁰ Como é referido por JORGE MIRANDA: “A Constituição não se circunscreve a declarar o princípio de igualdade. Aplica-o, desde logo, a zonas mais sensíveis ou mais importantes na perspectiva da sua ideia de Direito. E daí um sistema bastante complexo e talvez demasiado ambicioso, em que se deparam decorrências puras e simples da igualdade jurídica, preceitos de diferenciação em função de diferenças de circunstâncias, imposições derivadas da igualdade social e discriminações positivas.”, cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 3.ª edição, revista e actualizada, Coimbra: Coimbra Editora, 2000, págs. 231 e 232.

³¹ Cfr. HANS-HEINRICH JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal*, pág. 166.

desigual em situações desiguais. No fundo, a questão central é a de saber, nas palavras de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, se “existe *fundamento material bastante* para diferenciações de tratamento jurídico”³². Será sob este prisma que explicaremos as razões para o tratamento das imunidades à luz do princípio da igualdade³³.

Na opinião de FARIA COSTA, a circunstância de um titular de órgão político de soberania gozar de imunidade permite “salvaguardar outros valores, também eles constitucionalmente alicerçados, e que, acima de tudo, se reflectem em certas diferenças de aplicação relativamente a titulares de determinados cargos”. Tais diferenças encontram-se vertidas na Lei Fundamental e a “sua justificação prende-se com a necessidade de salvaguarda da estabilidade dos órgãos de soberania”³⁴.

O autor acrescenta, a propósito das imunidades parlamentares, que em “caso de dúvida razoável – em caso de dúvida quanto a saber se a opinião, em si mesma, violadora de normas penais, foi ou não levada a cabo dentro do âmbito das funções de deputado –, a interpretação a seguir deve ser aquela que privilegie as regras gerais. Isto é, dever-se-á acentuar legitimamente aquele lado que considera que, naquela circunstância, são dois cidadãos que conflituam em total pé de igualdade. Dá-se a expansão natural ao direito de igualdade que a Lei Fundamental consagra no artigo 13.º. Para além de que “se se interpretasse de outro modo, cair-se-ia em uma outra prerrogativa, em um outro privilégio que, esse sim, ultrapassaria o limite «necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos»”³⁵.

MUÑOZ CONDE e GARCÍA ARÁN argumentam que, em matéria de imunidades, se está a abordar uma matéria que deve ter um tratamento diferente, pois o que seria violador do princípio da igualdade era o tratamento diferenciado de situações iguais ou de situações cujas diferenças não justificam o tratamento desigual³⁶.

Por seu turno, RUI PEREIRA começa por afirmar que o regime de imunidades constitucionalmente previsto “deriva do princípio da divisão de poderes e da

³² Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 3.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 341.

³³ Acrescentam ainda os referidos constitucionalistas de Coimbra: “Quando houver um tratamento desigual impõe-se uma justificação material da *desigualdade*. É óbvio que quer o *fim*, quer os *critérios* do tratamento desigual têm de estar em conformidade com a Constituição. Mas, para além disso, o tratamento desigual deve pautar-se por critérios de justiça, exigindo-se, desta forma, uma correspondência entre a solução desigualitária e o parâmetro de justiça que lhe empresta fundamento material.”, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. I, p. 340 e 341.

³⁴ Cfr. JOSÉ DE FARIA COSTA, *Noções fundamentais*, p. 115.

³⁵ *Idem*, p. 121.

³⁶ MUÑOZ CONDE e GARCÍA ARÁN sintetizam da seguinte forma: “[...] el Tribunal Constitucional ha establecido reiteradamente que lo que infringe el principio de igualdad ante la ley es el tratamiento diferenciado de situaciones *iguales* o de situaciones cuyas diferencias no justifiquen el trato desigual. Dicho a la inversa, si la diferencia entre dos situaciones es de tal naturaleza que resulta razonable su tratamiento legal diferenciado, no sólo no se “excepciona” el principio de igualdad, sino que se atende a su contenido material.”, cfr. FRANCISCO MUÑOZ CONDE e MERCEDES GARCÍA ARÁN, *Derecho Penal. Parte General*, Sexta edición, revisada y puesta al día, Valencia: Tirant lo Blanch Libros, pág. 174

necessidade de assegurar o normal funcionamento dos órgãos de soberania”, salientando, posteriormente, que tal regime não será violador do princípio da igualdade, “uma vez que os referidos membros de órgãos de soberania não estão isentos, em nenhuma situação, de responsabilidade jurídico-penal”³⁷.

Em síntese, no que respeita à aplicação da lei penal, somos da opinião de que é aceitável que as pessoas que gozam de um estatuto de *imunidade* tenham um tratamento desigual. Tal situação é materialmente fundada, por um lado, na necessidade de salvaguarda do regular e estável funcionamento dos órgãos de soberania e, por outro lado, na ideia de que é fundamental garantir a dignidade, independência e segurança de certas pessoas no exercício de relevantes cargos públicos. Por conseguinte, é decisivo salientar-se que o tratamento desigual não é baseado numa pretensão de atribuição de um privilégio de índole feudal, sem justificação ou motivação suficiente, às pessoas que exercem funções superiores de Estado. Além disso, essa situação de desigualdade afigura-se-nos adequada e proporcional, pois, em bom rigor, com o regime das imunidades, tal como está configurado pela CRP, os referidos membros de órgãos de soberania não ficam isentos de responsabilidade jurídico-penal, isto é, não beneficiam de um regime de impunidade absoluta. Simplesmente tal responsabilidade poderá ser adiada temporalmente ou, como acontece em certos casos, pode ser afastada essa responsabilidade em razão da aplicação das regras gerais de exclusão da ilicitude, culpa ou punibilidade. De referir, para finalizar, que a CRP não exclui a possibilidade do titular de órgão de soberania ser interveniente no processo penal, o que vem corroborar a nossa posição de que o tratamento *desigual* é equilibrado e proporcional.

2. O regime das imunidades na Constituição da República Portuguesa

2.1. Responsabilidade criminal dos titulares de órgãos políticos de soberania

De acordo com o objecto de análise que definimos para esta dissertação, não se pretende, com o presente «ponto» deste capítulo, fazer uma análise muito aprofundada do regime consagrado no art. 117.º da CRP, da natureza e características

³⁷ Cfr. RUI PEREIRA, *O Direito*, pág. 150.

dos crimes de responsabilidade³⁸ e da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, que tem como principal objecto a determinação dos crimes de responsabilidade das sanções aplicáveis e dos respectivos efeitos. Assim, tentaremos ser sintéticos, quer na descrição do estatuto constitucional dos titulares de cargos políticos, quer na enunciação de alguns aspectos pertinentes sobre os crimes de responsabilidade.

O art. 117.º da CRP prevê, na sua globalidade, a existência de mecanismos³⁹ de responsabilização criminal dos titulares de cargos políticos, sem prejuízo da sua responsabilidade política e civil. Antes de analisarmos algumas questões jurídico-penais mais pertinentes, convém fazermos um esclarecimento conceptual prévio: o art. 117.º fala em titulares de *cargos políticos*, enquanto o art. 50.º da CRP usa a expressão *cargos públicos*, sendo que existem diferenças nas suas extensões. Por um lado, não há uma imediata identificação dos titulares de *cargos públicos* com os titulares de *cargos políticos*, pois aqueles abrangem também os que exercem funções de natureza jurisdicional. Por outro lado, os cargos políticos não se resumem aos órgãos de soberania, podendo abranger os titulares de funções nas regiões autónomas ou no poder local. Por conseguinte, os *cargos políticos*⁴⁰ poderão ser considerados como uma espécie dentro de um género maior que é o universo dos cargos públicos, sendo que se caracterizam “não tanto pelo exercício da função política ou governativa do Estado (contraposto à função administrativa e à jurisdicional) quanto pelo significado político da designação dos seus titulares”⁴¹. Para a nossa dissertação, e feito este esclarecimento, adoptamos a seguinte lógica: constituirão objecto de estudo

³⁸ Em relação à evolução histórica ocorrida no Direito Constitucional português, como analisa ALFREDO DE SOUSA foi “a Constituição de 1911 que no seu art. 55º veio elencar os «*crimes de responsabilidade dos actos do Poder executivo e seus agentes*». Entre os demais de natureza estritamente política, que figuravam nas anteriores constituições aparecem o crime «*contra a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos*” e o crime “*contra as leis orçamentais votadas pelo Congresso*». A condenação por qualquer deles implicava a «*perda do cargo e a incapacidade para exercer funções públicas*». [...] Foi precisamente a Lei nº 266, de 1914 que veio regular a extensão dessa «*responsabilidade penal dos membros do Poder executivo e seus agentes*», tipificando os respectivos crimes e respectivas penas e estatuinto sobre a forma do processo”, cfr. ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, “Crimes de responsabilidade (violação de normas de execução orçamental)”, in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da UNL*, n.º 8, Ano V, Coimbra: Almedina, 2004, p. 24.

³⁹ Para PAULO OTERO, a previsão de um regime constitucional de responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos constitui um mecanismo de garantia do Estado de Direito democrático. Para além deste, o Autor indica como mecanismos constitucionais, para garantir o Estado de Direito democrático junto das entidades públicas: a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade das normas; o controlo da legalidade da actuação administrativa; a responsabilidade civil dos Poderes Públicos, e os *mecanismos de excepção* de que são exemplos a resistência, a desobediência e a insurreição. Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português: Identidade Constitucional*, volume I, Coimbra: Almedina, 2010, p. 107.

⁴⁰ Como referem J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: “[...] são titulares de cargos políticos, entre outros: o PR, os deputados da AR e do Parlamento Europeu, os membros do Governo, os conselheiros de Estado, os membros dos governos e das assembleias regionais, os Representantes da República para as regiões autónomas, os membros dos órgãos de poder local, os governadores civis, etc.”, cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. II, p. 118.

⁴¹ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 319.

as imunidades dos titulares dos órgãos de soberania com funções políticas objecto de estudo e análise, permitindo, assim, excluir aqueles que exercem *cargos públicos* com funções jurisdicionais.

Ainda em relação ao n.º 1 do art. 117.º da CRP e sem prejuízo do interesse teórico e prático dos conceitos de responsabilidade política e civil, concentrar-nos-emos, agora, no sentido atribuído ao conceito de *responsabilidade criminal*. A efectivação desta responsabilidade pressupõe a prática, seja por acção ou por omissão, de condutas censuráveis à luz das normas e valores jurídico-penais. A responsabilidade criminal abrange, por um lado, os crimes previstos no CP ou nas leis penais avulsas e, por outro lado, os crimes específicos resultantes da violação da CRP e da Lei 34/87, de 16 de Julho, que disciplina os *crimes de responsabilidade*.

O n.º 2 do art. 117.º da CRP concretiza um conjunto de situações funcionais activas e passivas dos titulares de cargos políticos. Assim, a norma constitucional abrange situações com naturezas díspares como: direitos subjectivos pessoais, regalias como livre-trânsito ou passaporte especial, garantias como as imunidades (arts. 130.º, 157.º e 196.º) e direito de recurso para o TC contra a perda de mandato.

Ao contrário de todas as Constituições anteriores que procederam à enumeração e definição dos crimes de responsabilidade, o artigo 117.º, nº 3, vincula o legislador a criar um regime de responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos, isto é, prevê-se a publicação de um regime legal sobre os *crimes de responsabilidade*, sanções aplicáveis e seus efeitos políticos decorrentes da respectiva condenação, os quais podem incluir, nomeadamente, a destituição do cargo ou a perda do mandato.

A presente norma constitucional levanta, em termos jurídico-penais, uma questão: será que poderemos falar de um caso de obrigação de criminalização imposta pela CRP?

Em termos globais, FARIA COSTA considera que “não há uma obrigação de criminalizar actos ofensivos de bens constitucionalmente protegidos”⁴². No entanto, da leitura do n.º 3 do art. 117.º da CRP, pode retirar-se que há uma obrigação, que vincula o legislador, de criminalização de determinadas condutas que se relacionem com o exercício de certas funções políticas, apesar de não haver indicações expressas quanto ao modo de concretização do tipo de ilícito, do tipo de culpa e de eventuais pressupostos adicionais da punibilidade.

Contudo, cremos que, da interpretação global do art. 117.º da Lei Fundamental, existem alguns elementos que podem auxiliar o legislador na sua tarefa legislativa: em primeiro lugar, ao nível do agente, o n.º 1 restringe o círculo de potenciais agentes – os titulares de cargos políticos, fazendo com que tais crimes sejam designados de crimes

⁴² Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Noções fundamentais*, p. 125.

específicos; em segundo lugar, quanto à forma de aparecimento do crime, poderão ser crimes por acção ou por omissão⁴³; em terceiro lugar, o n.º 2 apresenta um conjunto de situações funcionais passivas – deveres, responsabilidade e incompatibilidades –, que podem servir como base da infracção de bens e valores constitucionais fundamentais; em quarto lugar, o n.º 3, para além de falar em crimes de responsabilidade e sanções, acrescenta, ainda, a possibilidade de se consagrarem as consequências iminentemente políticas⁴⁴ no sentido de os titulares de cargos políticos, condenados judicialmente, terem de cessar as funções políticas⁴⁵.

Sobre a questão da existência, ou não, de um dever constitucional de incriminar certas condutas, FERNANDA PALMA considera que a resposta deverá ser tendencialmente negativa, pois não “decorre dos valores constitucionais que eles tenham de ser protegidos penalmente se não existir carência de tutela penal das condutas que os afectam”⁴⁶. A Autora concretiza esta ideia afirmando que o Estado deve abster-se de incriminar onde for absolutamente irrelevante, salvaguardando os casos onde Direito Penal for o instrumento adequado de protecção de bens jurídicos essenciais.

⁴³ Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte geral. Questões fundamentais. A doutrina geral do crime*, tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 261 e ss.

⁴⁴ O TC já teve a oportunidade de se pronunciar sobre o problema da perda do mandato e da sua conformidade com n.º 4 do art. 30.º da CRP (que proíbe, como efeito necessário de uma pena, a perda de quais quer direitos civis, profissionais ou políticos) no acórdão n.º 274/90. Neste acórdão, foi objecto de análise a eventual inconstitucionalidade da norma do art. 29.º, alínea f), da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, que fixa, como efeito da condenação, a perda do mandato. Discutia-se a eventual violação do disposto no n.º 4 do art. 30.º da CRP. Na decisão do TC é referido: primeiro, com base noutras decisões do TC (Acórdãos n.ºs 165/86 e 282/86) tem-se afirmado que a CRP “veda que de uma condenação penal possam resultar, automaticamente, *ope legis*, efeitos que envolvam a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos; segundo, que o n.º 3 do art. 117.º (anterior art. 120.º), “ao remeter para a lei a determinação dos efeitos resultantes da condenação em crime de responsabilidade, se apresenta como norma especial relativamente à regra geral constante do art. 30.º, n.º 4”; e terceiro, o n.º 3 do art. 117.º, “ao remeter para a lei a determinação dos efeitos da condenação em tal espécie de crimes não podia deixar de ter em vista a *perda do mandato*, tendo o acréscimo efectuado em 1989 sido introduzido apenas com a intenção de dissipar quaisquer dúvidas que, porventura, existissem”. Assim, o TC decidiu que a norma questionada não viola o n.º 4 do art. 30.º CRP.

⁴⁵ Sobre o problema da perda de direitos civis, profissionais ou políticos, em geral, e sobre a perda do mandato, em particular, convém termos em conta duas opiniões doutrinárias. Para EDUARDO CORREIA, “o Código, [...] em consonância com a Constituição, fez desaparecer o efeito infamante das penas, não considerando seu efeito automático a perda de direitos civis, políticos ou profissionais”. Para FIGUEIREDO DIAS, “tanto a vertente social como a vertente liberal da ideia do Estado de Direito material conduzem a que a pena, com a extensão, o sentido e os fundamentos assinalados, constitua um instrumento liberto, em toda a medida possível, de efeito estigmatizante”, acrescentando, como “implicação directa fundamental” dessa tendência político-criminal, que “nenhuma pena deve envolver, como efeito necessário, a perda de direitos civis, profissionais ou políticos”, cfr. EDUARDO CORREIA, CORREIA, Eduardo, “As Grandes Linhas da Reforma Penal”, in *Jornadas de Direito Criminal – O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, n.º 18, CEJ, 1983, p. 17; e JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Os Novos Rumos da Política Criminal e o Direito Penal Português do Futuro”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Janeiro-Abril, ano 43, 1983, pp. 33 e ss.

⁴⁶ Cfr. MARIA FERNANDA PALMA, “Constituição e Direito Penal – As questões inevitáveis”, in *Perspectivas Constitucionais, Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 1996-1997, p. 234.

Para sintetizar a questão da imposição da criminalização presente no n.º 3 do art. 117.º da CRP, recordamos um pensamento clarificador de CONCEIÇÃO FERREIRA DA CUNHA: “o argumento que se pode aventar em favor da força Constitucional impositiva de criminalização, provém do facto da Constituição impor ao Estado a protecção dos bens e valores constitucionais; impor ao Estado, não uma mera atitude passiva (de não interferência, de não lesão destes valores), mas também uma atitude activa, no sentido de tornar eficaz a própria Constituição, no sentido de dar vida aos seus valores, de não deixar que fiquem letra morta”⁴⁷.

Os *crimes de responsabilidade* correspondem, assim, aos crimes cometidos pelos titulares de determinados cargos políticos no exercício das suas funções, sendo que tal autonomização⁴⁸ se explica pelo relevo dos bens jurídico-constitucionais afectados, pelo elevado nível de danosidade social que as condutas podem provocar, pelo especial dever de prossecução do interesse público e pela necessidade de salvaguardar a relação de confiança pública entre esses titulares e o povo. A Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, veio definir como crimes de responsabilidade, além dos nela especificamente previstos, os previstos na lei penal geral com referência expressa ao exercício de cargos políticos ou os que se mostrem praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos deveres imanentes (art. 2.º da referida Lei).

Ou seja, a Lei dos crimes de responsabilidade⁴⁹ teve a intenção de reconstruir alguns tipos de crimes comuns previstos na Parte Geral do CP e de criar novos tipos de crimes⁵⁰. Assim, pela diversidade de incriminações e dos bens jurídicos protegidos,

⁴⁷ Cfr. MARIA DA CONCEIÇÃO FERREIRA DA CUNHA, «*Constituição e Crime*», *Uma perspectiva da criminalização e da descriminalização*, Estudos e Monografias, Porto: Universidade Católica Portuguesa – Editora, 1995, p. 287.

⁴⁸ Os titulares de cargos políticos foram autonomizados do conceito de «funcionário» definido no art. 386.º, n.º 4 do CP.

⁴⁹ No final dos anos 80, o TC (acórdão n.º 276/89) foi confrontado com um requerimento do Provedor de Justiça (nos termos do actual art. 283.º, n.º 1 da CRP) para apreciar e verificar o não cumprimento da CRP por omissão (n.º 2 do art. 283.º) das medidas legislativas necessárias para tornar exequível o n.º 3 do art. 117.º, relativo aos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos. Um dos argumentos invocados pelo Provedor de Justiça foi o de que a Lei n.º 266, de 27 de Julho de 1914, nunca fora objecto de revogação expressa, pese embora, reconheça que, com a nova configuração constitucional de 1976, a referida Lei republicana se possa considerar implicitamente revogada. Contudo, o Provedor de Justiça é claro ao afirmar que “a tutela dos interesses ofendidos pela prática dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos não poderá efectivar-se pela aplicação da Lei nº 266, de 27 de Julho de 1914, a qual, para além de ter um âmbito subjectivo mais restrito do que o previsto no artigo 120º nº 3 da Constituição, deve considerar-se revogada por duas rupturas constitucionais sucessivas - a Constituição de 1933 e a Constituição de 1976, que implicaram alterações radicais na Constituição financeira e nas relações entre o Governo e a Assembleia - no confronto com o regime da Constituição de 1911 (arts. 55º e 85º) em que se fundamentava a Lei nº 266”. Em relação à decisão final, como, entretanto, a Lei dos crimes de responsabilidade entrou em vigor, o TC concluiu pela não verificação de qualquer omissão do legislador, com referência à regulamentação legal prevista no actual art. 117.º n.º 3 da CRP.

⁵⁰ Sobre estes crimes, ALMEIDA SANTOS explica que, para além dos crimes previstos na Lei 34/87, de 16 de Julho, são também crimes de responsabilidade “[...] os previstos na lei penal geral com referência expressa ou que mostrem ter com ele uma significativa relação de instrumentalidade ou de conexão.

pode concluir-se, nas palavras de FIGUEIREDO DIAS e PEDRO CAEIRO, que “a preocupação do legislador não foi a de disciplinar uma matéria específica, uma região da vida social, mas sim a de *disciplinar a actividade de certos agentes*: os titulares de cargos políticos”⁵¹.

2.2. Breve descrição das imunidades na Constituição Portuguesa

Antes de prosseguirmos para o segundo capítulo da dissertação, é indispensável termos uma visão global dos regimes das imunidades consagrados na CRP para os diversos órgãos políticos de soberania, nomeadamente nos artigos 130.º, 157.º e 196.º. As questões ou problemáticas que sejam, em cada um dos artigos referidos, especificamente de dogmática penal terão um tratamento mais cuidado no capítulo seguinte.

Em relação ao regime consagrado no art. 130.º da CRP⁵², podemos dizer que estamos, em termos globais, perante um regime dualista: temos os crimes praticados no exercício das suas funções e os crimes estranhos ou sem relação de causalidade às suas funções presidenciais⁵³. Além disso, é de salientar que: (i) pelos crimes praticados no exercício das suas funções o julgamento será realizado pelo STJ (art. 11.º, n.º 3, al.

Considera-se depois que essa relação existe quando o crime tiver sido praticado com flagrante desvio ou abuso da função ou com manifesta e grave violação dos inerentes deveres.”, cfr. ANTÓNIO ALMEIDA SANTOS, *Diário*, p. 2087.

⁵¹ Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e PEDRO CAEIRO, “Erro sobre proibições legais e falta de consciência do ilícito (arts. 16.º e 17.º do Código Penal) – violação de normas de execução orçamental”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 2, Ano 5, 1995, p. 266.

⁵² Como afirma JORGE MIRANDA, as “três Constituições da monarquia liberal configuravam o papel e os poderes do Rei em moldes diversos: a Constituição de 1822, de tendências avançadas, reduzindo ou secundarizando o Rei perante o Parlamento, unicameral; a de 1826, pelo contrário, dando-lhe completo ascendente sobre outros órgãos do Estado, através da instituição de um poder moderador; e a Constituição de 1838, procurando um compromisso entre aquelas. [...] As diferenças ainda se acentuariam mais nas Constituições republicanas, por a Constituição de 1911 criar um parlamentarismo de assembleia radical, o regime autoritário de 1933 [...] exaltar o Poder Executivo e o Presidente da República no contexto de um sistema representativo simples de chanceler e a Constituição de 1976 instituir um sistema semipresidencial.”, cfr. JORGE MIRANDA, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, in *Revista da Faculdade Direito da Universidade Católica Portuguesa*, Separata de: Direito e Justiça, vol. 15, tomo 2, Lisboa, 2001, pp. 35 e 36.

⁵³ De referir, ainda, que o PR goza de especiais prerrogativas de inquirição nos termos dos arts. 624.º e 625.º do CPC, invocáveis *ex vi* do n.º 1 do art. 139.º do CPP. Sobre o regime consagrado no art. 625.º do CPC parece-nos relevante a análise de LEBRE DE FREITAS em que é afirmado que constitui “exclusivo privilégio do Presidente da República o de declarar que não tem conhecimento dos factos sobre os quais haja sido pedido o depoimento, caso em que este não chegará a ter lugar. Não é que sobre ele não incida, tal como sobre as outras testemunhas (art. 519.º-1), o dever de depor; mas, tal como acontece com o juiz da causa indicado como testemunha (art. 620.º-1), a declaração de que não conhece os factos, feita fora do depoimento, não está sujeita a instâncias ou controlo”, cfr. JOSÉ LEBRE DE FREITAS, *Código de Processo Civil anotado*, Volume 2.º, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 550.

a) do CPP); (ii) a iniciativa do processo cabe exclusivamente à AR⁵⁴ mediante deliberação aprovada por maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções; (iii) em caso de condenação, terá como efeitos a destituição do cargo, que terá de ser “verificada” pelo TC nos termos do art. 223.º, n.º 2, al. b), e a impossibilidade de se recandidatar; (iv) nos crimes estranhos ao exercício das suas funções, o Chefe de Estado só responde depois do fim do mandato e perante os tribunais comuns.

No âmbito das imunidades parlamentares, o art. 157º da CRP consagra duas importantes e distintas manifestações: a irresponsabilidade e a inviolabilidade. No primeiro caso, estamos perante uma garantia de carácter substancial, enquanto a segunda garantia tem uma natureza processual.

De acordo com o seu n.º 1, os Deputados não são civil, criminal e disciplinarmente responsáveis nem pelas opiniões nem pelos votos que emitirem no exercício das suas funções. A inviolabilidade (n.ºs 2, 3 e 4) compreende: (i) a impossibilidade de um deputado ser ouvido como declarante ou como arguido sem autorização da Assembleia, sendo porém obrigatória essa autorização quando haja fortes indícios de crime doloso punível com pena superior a três anos; (ii) nenhum deputado pode ser detido⁵⁵ ou preso⁵⁶ sem autorização da Assembleia, salvo por crime doloso punível com pena de prisão superior a três anos e em caso de flagrante delito; (iii) os deputados não podem ser julgados sem que sejam suspensos pela Assembleia, sendo, todavia, a suspensão obrigatória no caso de acusação por crime doloso punível com pena de prisão superior a três anos. Paralelamente ao regime constitucional, devemos

⁵⁴ Este é um aspecto muito interessante na efectivação da responsabilidade criminal do Chefe de Estado, pois não será o MP a deter a iniciativa processual. Contudo, como recordam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA “a tramitação decorrerá segundo o *padrão do processo penal*, com as inerentes consequências: acusação, garantias de defesa e da «última palavra» (princípio do contraditório), etc.”, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL, *Constituição*, vol. II, p. 171.

⁵⁵ Como se observa da história constitucional, a “não sujeição a detenção ou prisão surge pela primeira vez na Carta Constitucional, onde se estabelece que nenhum Par ou Deputado durante a deputação pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital (art. 26.º). E preceito semelhante vai encontrar-se na Constituição de 1838 (art. 48.º), no Acto Adicional de 1885 (art. 3.º) e na Constituição de 1911 (art. 17.º). [...] A Constituição de 1933 [...] não afastou frontalmente a imunidade. No seu texto primitivo, os Deputados só podiam ser ou estar presos sem assentimento da Assembleia Nacional, durante a sessão legislativa, em flagrante delito por crime a que correspondesse pena maior ou equivalente na escala penal. A lei n.º 1966, de 23 de Abril de 1938 [...] alterou, contudo, a disposição. Os Deputados passaram a só poder ser detidos ou estar presos, durante todo o seu mandato [...], com autorização da Assembleia Nacional ou, sem ela, por crime a que correspondesse pena maior ou equivalente na escala penal quando em flagrante delito ou em virtude de mandato judicial”, cfr. JORGE MIRANDA, *RFDUCP*, vol. 15, tomo 2, pp. 41 e 42.

⁵⁶ Como salienta FRANCISCO AGUILAR, “a prisão a que se refere o n.º 3 do actual artigo 157.º apenas se pode referir à prisão preventiva, pois que de outro modo, conflituaria a imunidade de modo injustificado com o princípio da separação de poderes, não fazendo a mesma sentido em face da consagrada no número seguinte do mesmo preceito da qual decorre que se o processo correr termos para além da acusação definitiva, é porque o deputado não surge já munido dessa imunidade encontrando-se concomitantemente suspenso”, cfr. FRANCISCO AGUILAR, *Jornadas de Direito Processual Penal*, p. 347.

ainda ter em conta as normas do ED, nomeadamente os arts. 10.º e 11.º, que vêm aprofundar as directrizes constitucionais em matéria de irresponsabilidade e inviolabilidade parlamentares.

Os membros do Governo⁵⁷, como quaisquer outros titulares de cargos políticos, incorrem em responsabilidade criminal pelos actos ou omissões praticados no exercício de funções, abrangendo também os crimes comuns previstos e punidos pelo Código Penal e outras leis penais e os chamados *crimes de responsabilidade* (cfr. art. 117º, n.º 1). De acrescentar, ainda, que “não gozam de nenhuma imunidade penal em matéria de infracções penais estranhas às suas funções”⁵⁸.

O n.º 1 do art. 196.º impõe a necessidade de a Assembleia da República se pronunciar no sentido de autorizar um membro do Governo a ser detido ou preso, excepto no caso de verificação de dois pressupostos cumulativos: tratar-se de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos; e que esse crime seja cometido em flagrante delito. A interpretação dos conceitos jurídicos de *crime doloso*, de *flagrante delito* e de *pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos*, deverá ser concretizada em conformidade com os arts. 255º e 256º do CPP. Como referem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, os termos *detido* e *preso* têm “em vista somente a prisão preventiva, visto que, quando se trate de cumprimento de pena de prisão, existe uma condenação judicial, o que afasta a razão fundamental de imunidade, que é a de evitar perseguições ilegítimas aos Deputados e aos membros do Governo”⁵⁹.

O regime de suspensão de funções previsto no nº 2 vale para o procedimento criminal contra os membros do Governo, acusado este definitivamente (arts. 283.º e ss do CPP), e abrange os crimes praticados no exercício de funções e os crimes estranhos às suas funções públicas. Esta norma distingue entre duas categorias de crimes para efeitos de suspensão: por um lado, os crimes a que corresponde pena de prisão superior a três anos, caso em que os membros do Governo devem ser sempre julgados pois, neste caso, é obrigatória a decisão de suspensão e, por outro lado, os crimes a que não corresponde aquela pena, caso em que a AR tem margem de valoração sobre o pedido de suspensão para efeitos de prosseguimento da acção processual penal.

⁵⁷ Do ponto de vista histórico, JORGE MIRANDA refere que todas “as Constituições portuguesas consagraram a responsabilidade criminal dos membros do Governo por actos praticados no exercício das suas funções (Constituição de 1822, art. 159.º; Carta Constitucional, art. 103.º; Constituição de 1838, art. 116.º; Constituição de 1911, art. 51.º; Constituição de 1933, arts. 113.º e 114.º, depois 114.º e 115.º; Constituição de 1976, art. 199.º, depois 196.º)”, cfr. JORGE MIRANDA *RFDUCP*, vol. 15, tomo 2, p. 45.

⁵⁸ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA *Constituição*, vol. II, pp. 467 e 468.

⁵⁹ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição*, p. 678.

CAPÍTULO II. A COMPREENSÃO JURÍDICO-PENAL DAS IMUNIDADES

1. Fundamentos e interesses jurídico-penais emergentes

O tema das *imunidades dos titulares dos órgãos políticos de soberania* constitui uma matéria que concilia a riqueza dogmática de dois importantes ramos do Direito Público: o Direito Constitucional e o Direito Penal. No capítulo I, tentámos demonstrar a influência da doutrina constitucional no estudo das imunidades. No capítulo II, as nossas opiniões serão alicerçadas, no essencial, no Direito Penal. Quando se fala em *imunidade*, é comum pensar-se na ideia de privilégio e de tratamento diferenciado. Na verdade, a lei é igual para todos e não existem privilégios pessoais que limitem a aplicabilidade da lei penal. No entanto, há pessoas que em razão das suas funções na orgânica do Estado gozam de *imunidades* e, por consequência, algumas das suas condutas não serão puníveis.

A questão que se coloca neste momento é a de saber quais os fundamentos e interesses jurídico-penais que subjazem a este regime que é *desigual*, mas que não é um privilégio. Em relação aos problemas relacionados com a natureza jurídico-penal das imunidades, estes serão objecto de apreciação no ponto 3 deste capítulo, sem prejuízo de anteciparmos de imediato algumas ideias sobre aquilo que iremos, posteriormente, aprofundar.

Como se sabe, o Direito Penal só poderá, nas palavras de COSTA ANDRADE, “intervir para assegurar a protecção, necessária e eficaz, dos bens jurídicos fundamentais, indispensáveis ao livre desenvolvimento ético da pessoa e à subsistência e funcionamento da sociedade democraticamente organizada”⁶⁰. O nosso sistema penal tem fundamento em dois importantes valores: por um lado, assenta no *direito penal do facto*⁶¹ – quer em relação à regulamentação jurídico-penal, quer ao conjunto de

⁶⁰ Cfr. MANUEL COSTA ANDRADE, “«A dignidade penal» e a «carência de tutela penal» como referências de uma doutrina teleológico-racional do crime”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 2, ano 2, p. 178.

⁶¹ Como refere EDUARDO CORREIA: “O facto é e continua a ser o necessário ponto de partida, e mesmo o fulcro, de todo o direito penal. (...) o que importa verdadeiramente é que, ao julgar-se o homem na base dos factos, se não esqueça a autonomia ética que a ele essencialmente pertence. Aliás, houve [...] sempre o cuidado de acentuar que a personalidade se avalia não uma qualquer personalidade, mas a personalidade *referida, expressa no facto*. Porque só assim se poderá continuar a dizer [...] que todo o direito penal é um direito penal do facto” *apud* PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2.ª edição actualizada, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010, p. 46.

sanções aplicadas ao agente – e, por outro lado, tem como fim a protecção dos bens jurídico-penais, enquanto “concretizações dos valores constitucionais expressa ou implicitamente ligados aos direitos e deveres fundamentais e à ordenação social, política e económica”⁶².

Em termos jurídico-penais, o instituto da *imunidade* tem como efeito a possibilidade de afastar, ainda que temporariamente, a efectivação da responsabilidade criminal. Esta consequência para ser justificada deve revelar um sentido político criminal que seja concordante com as exigências do sistema penal e cumpra as funções que legitimam a intervenção penal. Dito por outras palavras: independentemente da qualificação sistemática das imunidades, o que é decisivo é garantir a sua conformidade com a axiologia constitucional, perante a qual devem estar materialmente legitimadas.

Nas palavras de FREDERICO COSTA PINTO, o modelo que influenciará o nosso raciocínio funda-se “na *axiologia constitucional*, assenta no *princípio da mínima intervenção penal*, comporta *toda a sua vertente de garantia*, é teleologicamente informado por uma *teoria dos fins* das penas adequada ao Estado social de Direito, mas a ela não se restringe, devendo [...] serem salientados os propósitos fundamentais de *tutela de bens jurídicos* e dos *interesses ameaçados das vítimas*”⁶³. É com base neste quadro político-criminal⁶⁴ que justificaremos as nossas posições sobre o sentido jurídico-penal existente no regime constitucional das imunidades.

A *imunidade* não pode ser vista como um *perdão* ou *louvor* ou *prémio* pelo facto de se exercer funções de grande dignidade na ordem política constitucional. Ou seja, é de rejeitar a ideia de que o titular de órgão político de soberania, que goze do estatuto de imunidade, age sempre «dentro do direito» e que estará isento de responsabilidade criminal. Tal concepção significaria uma violação desnecessária e desequilibrada do princípio da igualdade e poderia traduzir-se em consequências nocivas na tutela dos

⁶² Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p. 120.

⁶³ Cfr. FREDERICO COSTA PINTO, *A relevância da desistência em situações de participação*, Lisboa: Almedina, 1992, pp. 132 e 133.

⁶⁴ Tal como é descrito por FREDERICO COSTA PINTO, a este modelo se contrapõe uma “outra orientação possível que entende a Política Criminal como uma construção histórica e racional de princípios, integradores do sistema penal, numa «unidade sistemática entre Política criminal e Direito Penal», levando a uma leitura das diversas categorias sistemáticas da teoria do crime «orientada por finalidades político criminais». Segundo o Autor, “a principal diferença reside no facto de a primeira implicar um maior reforço da componente de garantia do sistema penal, ao criar vínculos mais intensos à axiologia constitucional, enquanto a segunda se orienta prevalentemente por um pensamento marcadamente teleológico, informado pela função do Direito Penal e a teoria dos fins das penas”, cfr. FREDERICO COSTA PINTO, *A relevância da desistência*, pp. 130 e 131.

Assim, na base da doutrina de ROXIN está o propósito de determinar o conteúdo da culpa a partir do pensamento dos fins das penas, o que levou o autor alemão a “introduzir a ideia de *responsabilidade* (*Verantwortlichkeit*), uma nova categoria a que caberá assegurar a realização dogmática da doutrina político-criminal dos fins das penas. E que irá ocupar o lugar tradicionalmente reservado à culpa no sistema penal, ao lado da tipicidade e do ilícito”, cfr. MANUEL COSTA ANDRADE, *RPCC*, 2.ª, pp. 201 e 202.

interesses da vítima enquanto titular dos interesses ameaçados ou lesados. Assim, concordamos com a posição de FREDERICO COSTA PINTO que, apesar de se referir ao instituto jurídico-penal da desistência em situações de comparticipação, se enquadra com propriedade ao estudo das *imunidades*: “[...] uma construção de tipo premial acaba por remeter ilegítimamente para formas de retribucionismo, sintetizadas na ideia de «merecimento do prémio» ou da «qualidade moral dos motivos»”⁶⁵.

Como ficou demonstrado, o traço marcante do nosso sistema constitucional das imunidades é o de que o PR ou o Deputado ou o membro do Governo podem ver afastada a responsabilidade criminal. Contudo, o modo como se pode chegar a essa conclusão não está isenta de dificuldades, pois não há um «caminho» único que possa justificar as opiniões assumidas a propósito dos fundamentos e interesses jurídico-penais emergentes do regime constitucional das imunidades. Para tal, partiremos de dois pontos de referência: (i) a *tutela de bens jurídicos* e a *protecção da vítima*; (ii) e o *princípio da intervenção penal mínima*.

No regime do art. 130.º da CRP é referido que os crimes cometidos no exercício das suas funções só serão julgados na sequência da iniciativa processual da AR, de acordo com uma maioria qualificada, enquanto aos crimes estranhos ao exercício das funções presidenciais apenas responderá no final do mandato. O regime do art. 196.º prevê o procedimento de autorização para a detenção ou prisão do membro do Governo, bem como os pressupostos que podem levar à suspensão do governante por decisão do Parlamento.

Admitindo-se que a legitimidade da intervenção do Direito Penal se afere pela necessidade de tutela de bens jurídicos fundamentais, parece-nos que as duas regras constitucionais em análise podem ser vistas como *normas destinadas a tutelar bens jurídicos embora de forma mitigada*. Dizemos *mitigada* porque a CRP prevê um conjunto de limitações que podem impedir, em termos imediatos, uma responsabilização criminal desse titular de órgão de soberania. No entanto, é importante frisar que, em nome da rejeição de qualquer concepção baseada no *perdão* ou no *louvor* que a imunidade possa traduzir, é possível que o PR responda criminalmente de forma imediata no caso de crimes cometidos em razão das suas funções, o que significa que a CRP reconhece que existem certos comportamentos que podem lesar ou colocar em perigo bens jurídicos fundamentais. Ou seja, nestas situações revela-se um grave e censurável desvio do mandato conferido ao titular de cargo político e, por isso, havendo bens jurídicos em perigo, justifica-se a intervenção do Direito Penal.

Na óptica da protecção da vítima, somos da opinião que, de uma maneira geral, estes regimes não deixam de estar concebidos para a defesa do *cidadão-vítima*. De

⁶⁵ Cfr. FREDERICO COSTA PINTO, *A relevância da desistência*, p. 145.

facto, os regimes das imunidades descritos são susceptíveis de afectar direitos fundamentais ou outros interesses legalmente protegidos. Estamos, em especial, a pensar na tutela jurisdicional efectiva⁶⁶ (art. 20.º, n.º 5 da CRP) daqueles que são lesados pela actuação que decorra tanto no desempenho do mandato, como em resultado de actos ilícitos exteriores ao exercício do mandato. Assim, torna-se necessário adoptar um critério para avaliar e dirimir o conflito natural entre os direitos fundamentais dos cidadãos lesados e as imunidades.

As imunidades do PR e dos membros do Governo têm um cariz processual, o que significa que algumas das suas regras poderão pôr em causa certos princípios do processo penal de estrutura acusatória. Repare-se que nos crimes estranhos ao exercício das suas funções, o PR apenas poderá responder no final do mandato e no caso do membro do Governo, apesar de a sua suspensão abranger tanto os crimes praticados no exercício de funções como os crimes estranhos às funções, tal suspensão apenas é obrigatória nos crimes dolosos a que corresponda uma pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos, o que significa que nos casos de suspensão facultativa existe margem valorativa por parte da AR.

No caso de o PR praticar um crime estranho ao exercício das suas funções político-constitucionais, as pretensões processuais da vítima apenas poderão ser atendidas no final do mandato presidencial. Nesta situação, como a questão jurídica só será julgada em período posterior, pode dar-se o caso de esse período ser particularmente longo. Tal situação pode ter efeitos negativos ao nível da produção de prova. De facto, o princípio da investigação corresponde a um poder/dever do tribunal de procurar os esclarecimentos necessários para proceder à descoberta da verdade material e à boa decisão da causa (art. 340.º do CPP)⁶⁷. Por conseguinte, um período longo entre a prática do facto e o julgamento reflecte-se necessariamente na «frescura da prova» que será objecto de demonstração na descoberta da verdade material. Assim, o tribunal encontrará maiores fragilidades e incertezas ao nível da fundamentação do seu juízo sobre a prova na redacção da sentença.

Parece-nos que a solução para dirimir o conflito entre os direitos fundamentais dos cidadãos lesados e as imunidades passa pela verificação de uma relação de proporcionalidade entre o fim perseguido com a aplicação da imunidade e o sacrifício

⁶⁶ Como afirmam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: “A tutela através dos tribunais deve ser efectiva. O princípio da efectividade articula-se, assim com uma compreensão unitária da relação entre *direitos materiais* e *direitos processuais*, entre *direitos fundamentais* e *organização e processo* de protecção e garantia. Não obstante reconhecer o direito à protecção de direitos e interesses, não é suficiente garantia o direito de acção para lograr uma tutela efectiva”, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. I, p. 416.

⁶⁷ Sobre o art. 340.º do CPP, ver: MANUEL MAIA GONÇALVES, *Código do Processo Penal. Anotado e Legislação Complementar*, 16.ª edição, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 716 e ss.; PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4.ª edição actualizada, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, pp. 875 e ss.

imposto à tutela dos direitos fundamentais. Tal relação de proporcionalidade não pode ser definida em abstracto, mas sim esclarecida e desenvolvida casuisticamente. Diríamos que tal critério terá como base constitucional o disposto no art. 18.º, n.º 2 da CRP que, no exercício jurídico da ponderação de bens constitucionais, é indispensável a verificação da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito dos meios empregues para a prossecução do fim visado.

Pelo facto de as imunidades do PR e dos membros do Governo terem carácter processual, entendemos que, do ponto de vista da legitimidade do poder punitivo do Estado, não se colocarão as questões relacionadas com a oportunidade e necessidade de pena, nem o problema do cumprimento do princípio constitucional da intervenção mínima.

A questão é mais complexa no caso das imunidades parlamentares pelo facto de consagrar a garantia da irresponsabilidade criminal (art. 157.º, n.º 1 da CRP), já que tal garantia não está expressamente prevista nos regimes constitucionais das imunidades processuais do PR e dos membros do Governo. O art. 157.º consagra duas garantias: a irresponsabilidade (civil, criminal e disciplinar) e a inviolabilidade. No caso especial da irresponsabilidade criminal, é dito que os deputados não respondem criminalmente por votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções. A inviolabilidade é uma garantia processual de protecção do parlamentar perante a possível “instrumentalização do poder judicial por parte do poder executivo e dos particulares, com fins políticos ou puramente egoísticos, ou a própria interferência do poder judicial, também ela motivada politicamente [...]”⁶⁸.

Na garantia da irresponsabilidade, que como hipótese de trabalho será enquadrada na categoria da punibilidade, julgamos que há um propósito muito firme: garantir aos Deputados a liberdade de expressão e que as opiniões que emitirem no âmbito das suas funções não estejam sujeitas a procedimentos criminais, civis e disciplinares. Por conseguinte, a irresponsabilidade seria a garantia adequada para salvaguardar o interesse fundamental subjacente a esta norma que é a liberdade da actuação política dos titulares destes cargos políticos. Como veremos em momento oportuno, a irresponsabilidade criminal do Deputado terá como tradução a impunidade do agente, valorada na categoria da punibilidade.

Assim, de um ponto de vista da legitimidade do poder punitivo do Estado, a irresponsabilidade criminal parlamentar atenua de forma muito considerável a necessidade da pena, o que acaba por cumprir o princípio constitucional da intervenção mínima do sistema penal.

⁶⁸ Cfr. MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política e Parlamento: Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, Coimbra: Almedina, 2009, p. 631.

Porém, a irresponsabilidade criminal apenas compreende os votos e opiniões proferidas no exercício das suas funções constitucionais, o que significa que nos comportamentos que estejam fora daquele âmbito material e que sejam susceptíveis de lesar ou pôr em perigo bens jurídicos constitucionais já se encontra justificação para a intervenção penal.

Na óptica da protecção da vítima, somos da opinião que, de uma maneira geral, estes regimes não deixam de estar concebidos para a defesa do *cidadão-vítima*. É neste ponto que tem particular relevância o regime constitucional da inviolabilidade parlamentar.

No âmbito da sua actuação em matéria de imunidades, o Parlamento deve assegurar o respeito pelo princípio da separação de poderes, abstendo-se de se pronunciar sobre o fundo da questão judicial que envolva um dos seus membros. Contudo, a AR deve negar o levantamento da imunidade em relação ao Deputado nos casos em que se detecte um *fumus persecutionis*⁶⁹, ou seja, a existência de intuítos persecutórios, objectivos políticos, ataques injustificados ou queixas arbitrárias. No fundo, como afirma MARIA BENEDITA URBANO, o regime da inviolabilidade parlamentar deve ser percebido como “um compromisso entre a necessidade de tutelar os parlamentares contra a instrumentalização política e egoística da via judicial e a necessidade de não atribuir aos parlamentares, por comparação com o cidadão comum, um privilégio exorbitante e injustificado”⁷⁰.

Neste contexto, coloca-se um problema relacionado com a tutela ou protecção jurisdicional daqueles que são lesados pela actuação do Deputado no decorrer do desempenho do seu mandato. Como afirma VALASTRO, “se a independência do Parlamento merece sem mais uma tutela forte podendo-se mesmo por vezes justificar uma compreensão de outros bens ou interesses de nível constitucional, não pode todavia chegar-se a uma tutela zero no que se refere a outros interesses igualmente fundamentais, como aqueles inerentes ao exercício da função jurisdicional e aos direitos invioláveis da pessoa (pense-se nas pessoas difamadas)”⁷¹.

Esta é uma questão complexa porque implica a ponderação de valores e interesses conflituantes como sejam, de um lado, a protecção da liberdade e dignidade do Parlamento⁷² e, do outro, o valor da igualdade dos indivíduos perante a lei e do direito

⁶⁹ MARIA BENEDITA URBANO descreve o *fumus persecutonis* como o “conjunto de todos aqueles elementos e indícios que podem fazer crer que a imputação está a ser instrumentalizada para atingir o parlamentar na sua actividade política ou que, por qualquer modo, se está a proceder contra ele com um rigor injustificado ou devido a razões políticas”, cfr MARIA BENEDITA URBANO, *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. III, pp. 140 e 141.

⁷⁰ Cfr. MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política*, p. 632.

⁷¹ Cfr. ALESSANDRA VALASTRO *apud* MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política*, p. 761.

⁷² São particularmente esclarecedoras as palavras de MUÑOZ CONDE e GARCÍA ARÁN: “Los argumentos para fundamentar tan especial trato pueden buscarse en la necesidad de evitar que el proceso penal se utilice como arma política para entorpecer la labor de los parlamentarios: ante tal posibilidad, se dice,

de todos os cidadãos à tutela jurisdicional efectiva. Por isso, diríamos que os principais eixos orientadores para uma solução equilibrada passam: (i) pela não verificação de *fumus persecutionis*; (ii) pela indagação e comprovação da seriedade da acusação feita contra um Deputado; (iii) pela rejeição do carácter estritamente político ou mesmo partidário, do ilícito em causa; (iv) pela verificação do grau de gravidade da infracção, em especial nos casos em que a suspensão do Deputado não é obrigatória (em princípio corresponderá à criminalidade menos grave), pois a AR terá, nesses casos, uma certa margem de liberdade para valorar e proferir um juízo sobre essa suspensão; e, finalmente, (v) pela cuidadosa verificação de que os interesses do processo penal, como é o caso da produção de prova e da descoberta da verdade material, não são gravemente afectados pela decisão de não autorização do levantamento da imunidade parlamentar.

Em síntese, consideramos que a solução constitucional é *equilibrada* porque, por um lado, cumpre o grande propósito do estatuto de imunidade que é de garantir o livre exercício das funções parlamentares, evitando que as suas posições políticas sejam condicionadas por forças externas e, por outro lado, nos casos de relevância criminal fora do âmbito parlamentar, o sistema penal garante resposta aos ataques mais graves aos bens jurídicos em perigo e aos interesses ameaçados da vítima.

2. As imunidades parlamentares e a garantia da irresponsabilidade criminal dos Deputados

No âmbito da aplicação da lei penal às pessoas, existem certas categorias de pessoas que beneficiam de um estatuto de imunidade fundado no Direito Internacional, tais como chefes de Estado estrangeiros, diplomatas e cônsules, outro pessoal de serviço de embaixadas e consulados e respectivos familiares, tal como previsto na Convenção de Viena sobre relações diplomáticas e na Convenção de Viena? sobre relações consulares. Além disso, existem outras categorias de pessoas que beneficiam de imunidades fundadas no Direito Constitucional, tais como as do PR (art. 130.º da CRP), dos Deputados (art. 157.º da CRP) e dos membros do Governo (art. 196.º da CRP). No «ponto» 2 do capítulo I, tivemos a oportunidade de descrever, por um lado, o princípio da responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos

las Cámaras deben tener la oportunidad de analizar los motivos por los que se pretende proceder contra ellos e impedirlo si lo consideran conveniente”, cfr. FRANCISCO MUÑOZ CONDE e MERCEDES GARCÍA ARÁN, *Derecho Penal*, p. 180.

ínsito no art. 117.º da CRP e, por outro lado, os regimes constitucionais consagrados para os diferentes órgãos de soberania.

No presente ponto da dissertação, dedicar-nos-emos à determinação do sentido e alcance da garantia da irresponsabilidade parlamentar, que tem consagração constitucional expressa no art. 157.º, n.º 1. Como já foi aludido o art. 157.º, trata das imunidades parlamentares e, como tal, consideramos que estas merecem um tratamento mais pormenorizado⁷³. A razão é simples: o Parlamento é o lugar por excelência da legitimação do exercício do poder democrático e, por consequência, a figura do *Deputado* acaba por assumir uma posição primordial na actividade parlamentar. São os Deputados “que dão corpo ao Parlamento e exprimem a sua vontade; são eles que determinam, pela votação, o carácter vinculativo das suas decisões; são eles que, em representação do povo, titular da Soberania, determinam os caminhos do seu progresso e do seu desenvolvimento nos espaços e no âmbito das competências próprias do Parlamento”⁷⁴.

Neste quadro, a posição jurídico-constitucional do Deputado assume contornos complexos e exigentes. Atendendo à estrutura da norma do art. 157.º da CRP, é perceptível que as imunidades parlamentares assumem uma especial «notoriedade», no âmbito dos diversos regimes constitucionais das imunidades, devido às suas características específicas e distintivas das demais imunidades constitucionais.

Tais especificidades são, em primeiro lugar, explicadas por razões históricas, isto é, as imunidades surgiram como meio de defesa dos parlamentares contra a perseguição das autoridades judiciais e para impedir que os outros órgãos do Estado pudessem afectar a normal composição do Parlamento através da prisão de um Deputado⁷⁵. Em segundo lugar, as especificidades das imunidades parlamentares também se relacionam com um aspecto já mencionado, que é o da redacção do actual art. 157.º da CRP. Ou seja, esta norma, ao contrário do que sucede nos arts. 130.º e 196.º,

⁷³ Para FARIA COSTA, faz sentido que o legislador utilize, no art. 157.º da CRP, a designação *imunidade*, pois “uma tal expressão tem um sentido mais lato do que aquele que se pode atribuir a *prerrogativas* e, em contrapartida, uma compreensão mais restrita do que a que se deve assacar a garantias parlamentares”, cfr. JOSÉ DE FARIA COSTA, “Imunidades Parlamentares e Direito Penal”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, FDUC, 2000, p. 36, nt. 5.

⁷⁴ Cfr. FERNANDO AMARAL, “Conceito e Fundamento das Imunidades Parlamentares”, in *Imunidades Parlamentares: Colóquio Parlamentar*, Lisboa, 2002, p. 28.

⁷⁵ Como sintetiza FARIA COSTA: “[...] a origem das imunidades parlamentares encontra-se em Inglaterra, sendo certo que a expressão da sua conformação normativa que mais nos influencia está, indubitavelmente, no pensamento político-constitucional francês. E é também por todos conhecido que a problemática das imunidades é um dos elos sensíveis do desenvolvimento da luta e compreensão políticas que fez passar do absolutismo à monarquia parlamentar e representativa e depois – com a estrutura e finalidades revolucionários da França de Setecentos – se expandiu como uma daquelas verdades imorredoiras que nem o tempo, o lugar ou as circunstâncias podem apagar.”, cfr. JOSÉ DE FARIA COSTA, *Noções fundamentais*, p. 119.

consagra expressamente duas garantias: (i) a garantia da *irresponsabilidade*⁷⁶ civil, criminal e disciplinar pelos votos e opiniões proferidas no exercício das funções políticas e por causa delas, (ii) e a garantia da *inviolabilidade* que visa, nas sintéticas palavras de MARIA BENEDITA URBANO, “combater a instrumentalização do poder judicial por parte do poder executivo e dos particulares, com fins políticos ou puramente egoísticos, ou a própria interferência do poder judicial, também ela motivada politicamente – que visam perturbar o membro do parlamento ou mesmo afastá-lo do exercício do seu mandato”⁷⁷.

Com a análise da garantia da irresponsabilidade criminal, consagrada no n.º 1 do art. 157.º da CRP, pretende-se responder a duas importantes questões: (i) a primeira é saber-se se é juridicamente plausível a aplicação, por analogia, da garantia da irresponsabilidade criminal ao PR e aos membros do Governo; (ii) a segunda respeita à necessidade de traçar o âmbito do livre exercício dos votos e opiniões dos Deputados, e, para tal, torna-se necessário esclarecer o sentido da expressão constitucional «*exercício das suas funções*».

Mas antes, façamos uma breve nota introdutória deste tema. A irresponsabilidade é, segundo MARIA BENEDITA URBANO, “uma garantia de carácter *substancial* nos termos da qual não se podem derivar consequências jurídicas das opiniões e votos emanados pelos membros do parlamento no exercício do seu mandato (ou, se se preferir, no exercício das suas funções parlamentares)”⁷⁸. O carácter substancial ou jurídico-material da referida garantia terá, como veremos, uma particular relevância ao nível da qualificação dogmático-penal. Do ponto de vista dos principais fins que justificam a consagração da garantia da irresponsabilidade criminal dos deputados, é importante destacar algumas opiniões doutrinárias que nos parecem muito esquemáticas e esclarecedoras para as posições que pretendemos defender nesta dissertação.

Na opinião de FERNANDO AMARAL, a irresponsabilidade garante aos Deputados a liberdade de expressão e as opiniões, que emitirem no exercício das suas funções, não estão “sujeitas a apreciação judicial, a procedimentos criminais civis ou disciplinares. Esta é uma prerrogativa essencial para a caracterização do chamado mandato livre. A irresponsabilidade surge como uma especial liberdade de expressão qualificada em

⁷⁶ Sobre a utilização da expressão “irresponsabilidade”, FARIA COSTA apresenta algumas reservas: “[...] a expressão «irresponsabilidade» não é talvez a mais adequada, porquanto reveladora de uma qualquer ideia de incapacidade, de verdadeira e própria irresponsabilidade. O que, em rigor, não corresponde à essência do instituto. Neste sentido mas só neste, a razão parece acompanhar Antolisei quando afirma que relativamente àqueles que beneficiam de imunidade penal, mais do que empregar o termo incapacidade se deveria antes falar de hipercapacidade”, cfr. JOSÉ DE FARIA COSTA, *Boletim*, p. 45, nt. 19.

⁷⁷ Cfr. MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política*, p. 631.

⁷⁸ *Idem*, p. 547.

razão da particular posição que os parlamentares ocupam no quadro da representação dos poderes soberanos, como Deputados do povo que os elegeu”⁷⁹.

Para FARIA COSTA, o n.º 1 do art. 157.º da CRP “gira em torno de uma situação que arranca da qualidade de deputado, sem dúvida, mas que visa, sobretudo, a preservação e a liberdade, se assim nos podemos exprimir, da *função* de deputado, enquanto todas as normas contempladas nos outros números mais não são do que expressões de prerrogativas do *status* de deputado que, no entanto, nada, mas mesmo nada, têm a ver com o desempenho da sua específica função de deputado”⁸⁰.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA consideram que a irresponsabilidade surge associada à “liberdade de opinião”, ao “privilégio da palavra”, à “liberdade de parla”, à “liberdade desvinculada de responsabilidade no âmbito do exercício da função de deputado”. Os citados autores afirmam que a irresponsabilidade visa: “ (i) garantir a funcionalidade do Parlamento (dimensão objectiva); [e] (ii) garantir a liberdade de expressão de voto e de decisão dos deputados (dimensão subjectiva) ”⁸¹.

Na concepção de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, o regime da irresponsabilidade dos Deputados constitui “uma excepção ao princípio geral da responsabilidade do artigo 117º, seja qual for a qualificação dogmático-penal que se lhe dê”, e sua *ratio* é “preservar as livres opções políticas dos membros do Parlamento”⁸².

Feita esta breve introdução, prossigamos para a primeira questão que será objecto de reflexão que é a de saber se é juridicamente plausível a aplicação, por analogia, da garantia da irresponsabilidade criminal ao PR e aos membros do Governo.

Na doutrina portuguesa, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE afirma que “a previsão do art. 157.º, n.º 1 da CRP, é aplicável, por analogia, ao PR, aos membros do Governo [...], atendendo à natureza constitucional das suas funções”, acrescentando, ainda, que a “aplicação analógica do regime da irresponsabilidade dos deputados ao Presidente da República, aos membros do Governo [...] é o meio adequado e necessário para salvaguardar um interesse constitucional fundamental, que é a liberdade da actuação política dos titulares destes cargos”⁸³.

Portanto, da leitura desta posição pode inferir-se que a garantia da irresponsabilidade criminal, enquanto garantia de carácter substancial, se traduziria na impossibilidade de fazer derivar consequências jurídicas das “opiniões” e supostamente dos “votos”, emanados do PR e dos membros do Governo no exercício

⁷⁹ Cfr. FERNANDO AMARAL, *Imunidades Parlamentares*, pp. 31 e 32.

⁸⁰ Cfr. JOSÉ DE FARIA COSTA, *Noções fundamentais*, pp. 118 e 119.

⁸¹ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. II, p. 273.

⁸² Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição*, p. 478.

⁸³ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal*, p. 173.

das suas funções político-constitucionais. Não concordamos com a afirmação do referido autor. Passemos a explicar as razões da nossa discordância.

Quando recorremos, no âmbito da interpretação da lei, à analogia significa que estamos perante uma situação de *lacuna* na lei. Diz-se que há uma lacuna numa situação em que há “uma *incompletude*, uma falta ou falha”, o que significa que, segundo BAPTISTA MACHADO, existirá uma lacuna “quando a lei (dentro dos limites de uma interpretação ainda possível) e o direito consuetudinário não contêm uma regulamentação exigida ou postulada pela ordem jurídica global – ou melhor: não contêm a resposta a uma *questão jurídica*”⁸⁴. Completando este raciocínio, GALVÃO TELLES adverte que se por *lacuna* “ se entende vazio do ordenamento jurídico *insusceptível de ser preenchido*, então deverá dizer-se que não há lacunas no Direito, visto que para toda e qualquer situação, *necessidade de regulamentação jurídica*, é possível e necessário descobrir uma norma que lhe seja aplicável”⁸⁵.

Portanto, estamos perante uma lacuna na circunstância de existirem casos omissos na regulamentação jurídica e que deveriam ser juridicamente disciplinados. A principal forma de integração de lacunas é, nos termos do art. 10.º, n.º 1 do CC, a analogia. Contudo, no caso de não se encontrar no sistema jurídico uma norma aplicável aos casos análogos, dever-se-á proceder nos exactos termos do n.º 3 do art. 10.º do CC. O princípio consagrado na analogia é o *ubi eadem ratio legis, ubi eadem eius dispositio*, o que significa que onde há a mesma razão de lei, aí deverá haver a mesma disposição. Ou seja, na analogia haverá a aplicação de uma norma jurídica regulada para certo facto para outro facto cuja regulação legislativa é omissa, mas que tem uma semelhança formal e material com a primeira situação referida⁸⁶.

Assim, perguntar-se-á: face à inexistência de consagração expressa da garantia da irresponsabilidade criminal para o regime das imunidades do PR e dos membros do Governo, será que estamos perante a presença de uma lacuna? Pensamos que não existe lacuna, pois não houve intenção do legislador em consagrar uma garantia com as características, efeitos e dimensão político-jurídica da irresponsabilidade parlamentar para o PR e membros do Governo.

Como foi referido, a História demonstrou que a consagração das imunidades parlamentares nas Constituições se deveu à necessidade de garantir ao Parlamento um «escudo protector» contra o poder judicial e poder do Rei. Daí que, em França, nos

⁸⁴ Cfr. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 16.ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2007, p. 194.

⁸⁵ Cfr. INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução ao Estudo do Direito*, vol. I, 11.ª edição (reimpressão), Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 260.

⁸⁶ Como referem PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, o primeiro “recurso estabelecido na lei para disciplinar o caso omissos é o da norma aplicável aos casos análogos. A analogia das situações mede-se em função das razões justificativas da solução fixada na lei, e não por obediência à mera semelhança formal das situações.”, cfr. FERNANDO PIRES DE LIMA e JOÃO MATOS ANTUNES VARELA, *Código Civil anotado*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1967, p. 17.

finais do século XVIII, fossem incorporadas, no conceito de imunidade parlamentar, duas relevantes e inovatórias figuras: a irresponsabilidade e a inviolabilidade.

No nosso Direito, logo na versão original da CRP de 1976, o legislador constituinte tomou consciência desta realidade e consagrou no fundamental, apesar de posteriores alterações, as duas garantias. Esta orientação é particularmente demonstrada por ALMEIDA SANTOS, quando refere que “[...] em Portugal, como em muitos outros países que seguem o modelo francês, o deputado goza de uma imunidade muito própria – a qual consiste em não responder, nem civil, nem criminal, nem disciplinarmente, pelos votos e opiniões que emitir no exercício das suas funções”⁸⁷.

Além disso, como consideramos que a norma do n.º 1 do art. 157.º da CRP é uma norma excepcional, então, nos termos do art. 11.º do CC, não poderia comportar aplicação analógica. Desta forma, não defendemos o recurso à analogia por não estarmos perante uma lacuna. Concluímos este raciocínio com a afirmação lapidar de MANZINI segundo o qual as regras jurídicas que estabelecem as imunidades são “*absolutamente excepcionais, não aplicáveis por analogia, porque se referem restritivamente e limitadamente a certos casos e certas pessoas*”⁸⁸.

O argumento de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE de que recorrendo à analogia se salvaguardaria a liberdade da actuação política dos titulares dos órgãos (políticos) de soberania não tem a nossa concordância porque a existência das garantias parlamentares da irresponsabilidade (criminal) e a inviolabilidade já visam salvaguardar interesses especificamente inerentes ao exercício das funções constitucionais de Deputado. Assim, entendemos que a CRP pretendeu fazer, com os regimes dos arts. 130.º, 157.º e 196.º, uma diferenciação dos diversos órgãos de soberania em razão das suas funções e fins no contexto global do sistema constitucional semipresidencialista português.

Em último lugar, reafirmamos que as garantias da irresponsabilidade e inviolabilidade têm fundamentos e fins bem determinados. Nesse sentido, pelo facto de a CRP ter introduzido na redacção do n.º 1 que a irresponsabilidade cobriria os *votos* e *opiniões* dos Deputados no exercício das suas funções, como é que, aceitando o raciocínio da analogia, se poderia aplicar essas expressões às funções constitucionais do PR e dos membros do Governos?

O Presidente da República não exerce, numa lógica decisória, *votos* como os Deputados porque é um cargo unipessoal. Em relação às opiniões que proferir no exercício de funções, se tiverem relevância jurídico-penal, serão apreciadas nos termos gerais da teoria do crime, sendo certo que a intervenção do PR no processo criminal

⁸⁷ ANTÓNIO ALMEIDA SANTOS, *Diário*, pág. 2756.

⁸⁸ MANZINI *apud* JOSÉ BELEZA DOS SANTOS, “Interpretação e Integração das Lacunas da Lei e em Direito e Processo Penal”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, FDUC, 1929, p. 120.

está dependente do regime dual previsto no art. 130.º da CRP: teremos que verificar se o crime se relaciona ou não com o exercício das suas funções. Por conseguinte, a Lei Fundamental não prevê expressa e intencionalmente nenhuma garantia de carácter substancial para o PR.

Em relação aos membros do Governo, apesar de se tratar de um órgão colegial que em sede de Conselho de Ministros deliberam e aprovam as diversas matérias legislativas que a CRP atribui, não podemos, aí, falar em *votos* com o mesmo sentido e alcance que falamos de *votos* no âmbito da actividade parlamentar. Dizemos isso porque o Conselho de Ministros é um órgão dotado de um certo secretismo que não é comparável com a AR e, além disso, aquele órgão é constituído ou pelo partido maioritário (vencedor de eleições) ou por uma coligação de partidos e, por isso, não se reflecte no Conselho de Ministros uma característica central de um Parlamento democrático: a dicotomia partido(s) apoiante(s) do Governo e partidos da oposição. O raciocínio feito para o PR, a propósito das *opiniões* proferidas no exercício das suas funções político-constitucionais, tem a mesma validade para os membros do governo.

A segunda questão que anunciámos *supra* diz respeito à necessidade de traçar o âmbito do livre exercício dos votos e opiniões dos Deputados através do necessário esclarecimento do sentido da expressão constitucional «exercício das suas funções».

Como é sabido, a vida político-parlamentar de hoje é intensa, complexa e dotada de uma grande diversidade de opiniões, decisões e actores políticos. E não são apenas os Deputados, individualmente considerados, que constituem o epicentro da luta política. Também os grupos parlamentares e o papel activo das estruturas partidárias, nomeadamente através da definição das estratégias políticas pelas comissões políticas dos diversos partidos, têm influenciado de forma incontornável o debate parlamentar. No fundo, subscrevemos as reflexões de FARIA COSTA sobre esta matéria, quando refere que hoje “existe uma prevalência das estruturas partidárias sobre a entidade individual que o deputado representa. Neste sentido, a voz dos deputados [...] é cada vez menos expressão crítica da sua atitude e compreensão ideológicas e cada vez mais ressonância da linha directriz do partido. [...] Os partidos (...) assumiram, quase por inteiro, a gestão da luta política, deixando pouco ou nulo espaço de manobra aos deputados”⁸⁹. Contudo, acreditamos que o Parlamento continua a ser não só o espaço simbólico, mas, e sobretudo, o espaço do verdadeiro confronto de ideias e de definição das prioridades políticas, económicas e sociais para o País. Assim, somos da opinião de que os Deputados mantêm uma relevância intocável na política e na vida parlamentar.

Desse modo, em matéria de imunidades parlamentares, em geral, e da irresponsabilidade criminal, em especial, é indispensável clarificarmos os aspectos

⁸⁹ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Noções fundamentais*, p. 120.

centrais para a compreensão da expressão constitucional «*no exercício das suas funções*» fazendo referência aos elementos *subjectivo, espacial, temporal e material*.

Quanto ao elemento *subjectivo*, consideramos que apenas os deputados são detentores do estatuto político-constitucional de imunidade. Contudo, surgem, não raras vezes, algumas dúvidas sobre se os grupos parlamentares devem ou não beneficiar dela. Para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, os grupos parlamentares são sujeitos da “actividade parlamentar e que enquanto tais também emitem opiniões susceptíveis de envolver responsabilidade (criminal ou civil)”, não se vendo “razão para tratamento diferenciado, tanto mais que os GPs não têm direito de voto e que as suas opiniões serão normalmente expressas por deputados. De qualquer modo há que ter em conta a diferença entre responsabilidade individual e responsabilidade colectiva do grupo parlamentar”⁹⁰.

Sobre este ponto, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS afirmam que “responsabilidade essencialmente política é [...] a do Deputado perante o seu grupo parlamentar. Responsabilidade que pode ainda ser jurídica frente ao ordenamento disciplinar respectivo – mas que, no limite, quando conduz à expulsão, não provoca a perda do mandato de Deputado, pois apenas perde o mandato quem se inscreva em partido diverso daquele por que tenha sido eleito [...]”⁹¹.

Tendo em consideração estas posições, pensamos que o estatuto de imunidades é exclusivo dos *Deputados*, pois quem verdadeiramente pode proferir opiniões e posições políticas é a pessoa do Deputado e os votos, ainda que definidos no seio do grupo parlamentar, são exercidos pelos Deputados. A responsabilidade existente entre Deputados e grupo parlamentar é essencialmente política e as questões relacionados com disciplina partidária estão fora do âmbito de protecção do estatuto de imunidade. Assim, quando a CRP refere “*Deputados*”, é apenas para os parlamentares individualmente considerados e assim, defendemos uma interpretação declarativa da norma do n.º 1 do art. 157.º, na medida em que o sentido da lei é conforme com o seu texto.

Em relação ao elemento *espacial*, coloca-se um dilema: as opiniões proferidas pelo Deputado fora do hemiciclo ou do espaço físico do Parlamento são abrangidas pela protecção conferida pela imunidade? Para CARLA AMADO GOMES, a irresponsabilidade “deve cobrir todas as declarações proferidas pelo parlamentar, dentro e fora do hemiciclo, mas apenas e só enquanto o discurso corresponder à tradução da vontade do órgão de que faz parte. O carácter excepcional da prerrogativa [...] obriga o intérprete a ater-se à *ratio functionis* do instituto, ou seja, a abranger no seu âmbito tão somente actos dos parlamentares que, ainda que tenham lugar fora do

⁹⁰ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. II, p. 274.

⁹¹ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição*, p. 479.

recinto, relevam ainda de uma função de representação da instituição parlamentar”⁹². Para PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, a “garantia constitucional da irresponsabilidade vale quer as declarações sejam proferidas dentro quer fora do espaço físico onde exercem essas funções, sejam elas feitas oralmente, por escrito, através de gestos ou outro meio de comunicação da vontade”⁹³.

Todavia, encontramos também na doutrina algumas posições mais restritivas, em que se defende que o âmbito da irresponsabilidade das opiniões e votos devem ser balizados dentro do próprio Parlamento. A este propósito, MUÑOZ CONDE e GARCÍA ARÁN consideram que a prerrogativa deve ser reduzida ao âmbito temporal e espacial de funcionamento do Parlamento⁹⁴. Podemos, ainda, ter em consideração uma posição intermédia defendida por GICQUEL nas seguintes situações: (i) as condutas dos parlamentares dentro do Parlamento são insindicaçãois, excepto os actos de abuso da função; (ii) os actos da vida pessoal e as actividades políticas realizadas fora do Parlamento são sindicáveis⁹⁵.

Face a estas considerações, podemos dizer que não é fácil obter um critério único para todas as situações que suscitem dúvidas. Pois, é normal que um Deputado exerça funções políticas junto do eleitorado e que participe em actividades partidárias, o que significa que o exercício das suas funções pode ser realizado fora do edifício do Parlamento. Aliás, os Deputados podem realizar viagens, dentro e fora do País, em representação da AR e, além disso, não será inusitada a hipótese de um Deputado esclarecer, num plenário de militantes, algumas questões sobre a sua actividade parlamentar junto das bases do partido a que pertença. Por isso, achamos que a imunidade abrange apenas a actividade política que seja realizada, dentro ou fora do espaço físico da AR, com relação directa com o seu trabalho parlamentar. Todas as restantes matérias não poderão ser protegidas pelo estatuto de imunidade.

Efectivamente, este é um campo de enormes dificuldades, e só por uma análise casuística é que é possível demonstrar se certa conduta do Deputado é ou não enquadrável na esfera da imunidade parlamentar. Assim, se é verdade que a função parlamentar não se esgota nos actos típicos, também é facto que não se pode a ela reconduzir toda a actividade política desenvolvida pelo Deputado, sob pena de frustrar o nexo funcional consagrado no n.º 1 do art. 157.º da CRP e de transformar a garantia parlamentar em privilégio pessoal.

⁹² Cfr. CARLA AMADO GOMES, “Conceito e fundamento das imunidades parlamentares”, in *Imunidades Parlamentares: colóquio parlamentar*, Lisboa, 2002, p. 37.

⁹³ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal*, p. 174.

⁹⁴ Versão original: “[...] es preferible – y exigible, según el texto de los parlamentarios, pero reduciendo estrictamente la prerrogativa al ámbito temporal y espacial del funcionamiento de las Cámaras que son, en definitiva, el objeto de esta especial protección.”, cfr. FRANCISCO MUÑOZ CONDE e MERCEDES GARCÍA ARÁN, *Derecho Penal*, p. 179.

⁹⁵ J. GICQUEL *apud* CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 543.

Em relação ao elemento *temporal*, defendemos o carácter *perpétuo* da irresponsabilidade parlamentar, isto é, perdura para além da cessação do mandato de Deputado. Como afirma SILVIO TRAVERSA, a tutela conferida pela irresponsabilidade é exercida “directamente sobre a actividade do parlamentar enquanto tal e não tem qualquer influência a sucessiva perda da qualidade”⁹⁶ de parlamentar. Vejamos um exemplo: um ex-Deputado é acusado num processo penal em momento posterior à cessação das suas funções, mas cujo acto ilícito se reporta ao período em que era Deputado. Nesta situação, será decisivo averiguar se existe nexo funcional entre conduta ilícita e as suas funções político-constitucionais. Pois, se existir a garantia da irresponsabilidade, produzirá os seus efeitos e, sobretudo, poderá afastar a responsabilidade penal do arguido.

Finalmente, iremos tecer algumas considerações sobre o elemento *material*. Vejamos algumas posições na doutrina portuguesa.

Na opinião de ALMEIDA SANTOS, a “imunidade abrange, no seu todo, a sua actividade política, desde que seja minimamente inerente ao desempenho do mandato”⁹⁷.

Para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a irresponsabilidade “implica, desde logo, que os deputados não incorrem em responsabilidade criminal, por causa de votos e opiniões, nem pelos chamados *crimes de responsabilidade* (cfr. art. 117º-3) nem por quaisquer outros, incluindo os crimes de injúria. Também não incorrem em qualquer responsabilidade civil ou disciplinar com fundamento nos votos ou opiniões”⁹⁸.

FARIA COSTA sublinha “a ideia de que a opinião que se emita não deve afastar-se, nem um milímetro, das funções parlamentares. De forma ainda mais impressiva: tais opiniões ou votos devem caber, sem qualquer margem para dúvida, no núcleo essencial da função de que curamos”⁹⁹.

Por outro lado, JORGE MIRANDA afirma que por “exercício do mandato deve entender-se a prática de quaisquer actos tanto no local onde funciona a Assembleia – seja no plenário, seja nas comissões – como no seu exterior, em comissões de inquérito, em deputações ou missões ao serviço da Assembleia, junto de serviços da Administração Pública ou em contacto com os cidadãos eleitores [...]. Contanto que o Deputado possa estribar-se em poderes funcionais [...] está a exercer o seu mandato e, como tal, é irresponsável”¹⁰⁰.

⁹⁶ Cfr. SILVIO TRAVERSA, *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, p. 197.

⁹⁷ Cfr. ANTÓNIO ALMEIDA SANTOS, *Diário*, p. 2756.

⁹⁸ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. II, p. 273.

⁹⁹ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Noções Fundamentais*, p. 121.

¹⁰⁰ Cfr. JORGE MIRANDA, *RFDUCP*, vol. 15, tomo 2, p. 39.

Na opinião de CARLA AMADO GOMES, há necessidade de “restringir o alcance da protecção conferida pela irresponsabilidade aos actos que estejam em conexão estreita com a sua função – o que não significa necessariamente a sua circunscrição aos actos realizados dentro da sede parlamentar”¹⁰¹.

Finalmente, MANUEL ABELLÁN afirma que “quando a actuação dos deputados e senadores se realiza no exercício de funções parlamentares, no respeito pelas normas regimentais e constitucionais, e se dirige a expressar a vontade do órgão colegial, os parlamentares gozam de uma presunção *iuris et de iure* de adequação constitucional à garantia da inviolabilidade”¹⁰² (no plano nacional, dir-se-á irresponsabilidade).

Da leitura das diversas opiniões doutrinárias, podemos dizer que todas elas contribuem de forma sólida e coerente para o significado da expressão no “*exercício das funções*”, consagrada no n.º 1 do art. 157.º. No entanto, subsiste um aspecto pertinente: não é o facto de uma opinião ter sido proferida em sede parlamentar que determina uma situação de imunidade. Se um Deputado emprega palavras claramente ofensivas para a honra de um outro colega ou de um qualquer cidadão, é evidente que, nessa situação, pode não estar protegido pelo estatuto de imunidade. Em termos jurídico-penais, podemos estar perante a prática dos crimes contra a honra (arts. 180.º e ss do CP). Nesse sentido, MARIA BENEDITA URBANO realça o facto de algumas situações poderem assumir contornos de «abuso de irresponsabilidade» que abrangeriam as “situações em que o deputado profere declarações injuriosas ou difamatórias com o único objectivo de denegrir a dignidade e honra de uma determinada pessoa ou grupo de pessoas, *maxime* quando elas não têm qualquer base de sustentação funcional e [...] se torna claro que na mente do parlamentar nunca esteve a intenção de participar nos trabalhos parlamentares propriamente ditos, nomeadamente a intenção de esclarecer qualquer questão de interesse público”¹⁰³.

Em síntese, concordamos com FARIA COSTA quando refere que a “norma penal [...] deve se respeitada por todos e só razões excepcionais – precisamente aquelas que cabem no âmbito das funções parlamentares em sentido estrito – podem permitir que a alguns cidadãos – pelas razões mais nobres – ela se não aplique. [...] Com efeito, se um deputado, seja no seio de uma Comissão Parlamentar, seja em sessão plenária, usa palavras claramente mais ofensivas para a honra de um outro colega ou de um qualquer cidadão e o faz com um fim pessoal, é evidente que a partir desse momento deixa de estar coberto por qualquer imunidade. [...] Os comportamentos que [...] no art. 157.º, n.º 1, da Lei Fundamental, se tutelam circunscrevem-se exclusivamente a opiniões e votos”¹⁰⁴.

¹⁰¹ Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 544.

¹⁰² A. MANUEL ABELLÁN *apud* CARLA AMADO GOMES, *idem*, p. 546.

¹⁰³ Cfr. MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política*, p. 895.

¹⁰⁴ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Noções Fundamentais*, pp. 121-123.

O problema de se saber se uma opinião proferida no âmbito parlamentar se encontra coberta pela imunidade será objecto de análise mais detalhada no próximo ponto do actual capítulo, a propósito da natureza jurídico-penal das imunidades parlamentares.

3. A incerteza sistemática da natureza jurídico-penal das imunidades

3.1. Colocação do problema

Na presente dissertação, tivemos a oportunidade de explorar relevantes aspectos do estudo do regime penal das imunidades dos titulares de órgãos políticos de soberania. Sai fora da economia desta dissertação a discussão em torno da função da punição penal¹⁰⁵ e a análise detalhada das principais categorias dogmáticas que enformam o sistema do facto punível, dentro do entendimento de um sistema *teleológico-funcional e racional*. Face às especificidades e objectivos do nosso estudo, parece-nos mais apropriado apresentar, em traços gerais, e com apoio na doutrina penalista, os grandes pilares dogmáticos da teoria do crime que permitirão sustentar as nossas opiniões na matéria específica das imunidades.

Como escreve ANABELA RODRIGUES, o “princípio jurídico-constitucional da necessidade ganhou [...] eco, entretanto, ao nível do crime e da sua definição e, assim, portanto, ao nível do próprio conteúdo do direito penal, que apenas cobra legitimidade [...] quando preordenado à protecção de bens jurídicos. Só que, dizer que apenas bens jurídicos devem ser objecto de tutela do direito penal, não resolve ainda o problema do conteúdo do direito penal e, assim, neste sentido, o problema da sua legitimação. Àquele nível a valoração da necessidade convoca [...] categorias com uma especificidade própria do âmbito penal, que contribuem para a definição do que é bem jurídico-penal”¹⁰⁶.

Nesse sentido, quando o art. 18.º, n.º 2 da CRP estabelece que a restrição aos direitos fundamentais só é legítima quando se pretende salvaguardar outros direitos

¹⁰⁵ Sobre esta matéria é importante recordar os importantes ensinamentos de FIGUEIREDO DIAS: “[...] existe uma conexão inextricável [...] entre a justificação da punição (a sua legitimação e as suas finalidades) e a *função do direito penal*; função esta à luz da qual hão-de ser tomadas algumas das mais difíceis opções da doutrina do crime e que há-de por sua vez ser reconduzida, em último termo, ao étimo fundante da concepção do Estado e do sistema jurídico-constitucional em que aquela se traduz”, cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Sobre o estado actual da doutrina do crime – 1.ª parte, Sobre os fundamentos da doutrina e a construção do tipo-de-ilícito”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 1, Ano 1, 1991, p. 23.

¹⁰⁶ Cfr. ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A Determinação da Medida da Pena Privativa de Liberdade: os critérios da culpa e da prevenção*, Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 259.

ou interesses constitucionalmente protegidos, estamos a falar do pressuposto da *dignidade penal*. Pois, como afirma TAIPA DE CARVALHO, “traduzindo-se as sanções penais na restrição de direitos fundamentais [...], então tais sanções pressupõem que as condutas, a que se apliquem, lesem direitos pessoais ou interesses sociais com dignidade constitucional”, exigindo-se, ainda, “que tais restrições dos direitos, liberdades e garantias sejam consideradas necessárias para salvaguardar os referidos bens com dignidade penal”¹⁰⁷. Na opinião de COSTA ANDRADE, dignidade penal é definida como a “expressão de um *juízo qualificado de intolerabilidade social*, assente na valoração ético-social de uma conduta, na perspectiva da sua criminalização e punibilidade”¹⁰⁸.

Por outro lado, um dos principais corolários do princípio da necessidade da pena é o da exigência de especial danosidade social¹⁰⁹ dos comportamentos que mereçam censura jurídico-penal¹¹⁰. Esta exigência decorre da percepção de que não é suficiente a mera qualificação, por parte do legislador, de que determinado bem jurídico-constitucional é merecedor de protecção por parte do sistema penal. É necessário, também, que a lesão do bem jurídico se manifeste de forma particularmente grave, ou seja, que seja causador de danos sociais perturbadores.

Como refere, em forma de síntese, CONCEIÇÃO FERREIRA DA CUNHA: “[...] se para a determinação dos bens dignos de tutela penal é essencial ter em conta os princípios e valores constitucionais, para a determinação da danosidade social, ter-se-á que partir, necessariamente, da determinação destes bens, mas dever-se-á proceder, ulteriormente, a uma análise dos efeitos das condutas – devendo atender-se às

¹⁰⁷ Cfr. AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal. Parte geral. Questões fundamentais. Teoria Geral do Crime*, 2.ª edição, reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 52.

¹⁰⁸ É importante salientar, neste contexto, que COSTA ANDRADE desenvolve o conceito de *dignidade penal* em três planos distintos: no “plano transistemático, a dignidade penal assegura eficácia ao mandamento constitucional de que só os bens jurídicos de eminente dignidade de tutela (*Schutzwürdigkeit*) devem gozar de protecção penal. Nesta medida e com este alcance, o conceito e o princípio da dignidade de tutela dão já guarida ao princípio constitucional de *proporcionalidade*; [...] no plano axiológico-teleológico, o juízo de dignidade penal privilegia dois referentes materiais: a *dignidade de tutela* do bem jurídico e a potencial e gravosa danosidade social da conduta [...]”; finalmente, “no plano jurídico-sistemático, a dignidade penal mediatiza e actualiza o postulado segundo o qual o ilícito penal se distingue e singulariza face às demais manifestações de ilícito conhecidas da experiência jurídica”, cfr. MANUEL COSTA ANDRADE, *RPCC*, 2.º, p. 184.

¹⁰⁹ Contudo, não é por demais reconhecer e concordar com algumas observações de FIGUEIREDO DIAS, a propósito da *teoria da sociedade*, seja sob a forma da *teoria crítica*, seja sob a da *teoria do sistema social*: a “crítica que, em suma, deve dirigir-se [...] não é tanto, em todo o caso, a da sua inexactidão, quanto a da sua irremediável insuficiência para os efeitos práticos da aplicação do direito. É exacto ser no sistema social como um todo [...] que deve ver-se em último termo a fonte legitimadora e produtora da ordem legal dos bens jurídicos. Mas com apelo *directo* a um tal sistema é absolutamente impossível emprestar ao conceito de bem jurídico a indispensável concretização” cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p. 119.

¹¹⁰ Como fundamenta FRANCISCO BORGES, “[...] nem todas as agressões a bens jurídicos, mesmo que comprovada a sua dignidade constitucional, poderão ser sancionadas, sendo ainda necessário demonstrar que a conduta que constitui o ilícito criminal causa danos sociais insuportáveis”, cfr. FRANCISCO BORGES, *O Crime de Desobediência à Luz da Constituição*, Coimbra: Almedina, 2011, p. 43.

diferentes formas de conduta e grau de lesão na realidade social, para o que será imprescindível o contributo da criminologia”¹¹¹.

Por força do art. 18.º, n.º 2 da CRP, exige-se, para além da dignidade constitucional-penal de um bem jurídico, que as restrições dos direitos, liberdades e garantias sejam consideradas necessárias para proteger os referidos bens com dignidade penal. Este princípio comporta três importantes dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito.

Para além das categorias da dignidade punitiva e da carência de tutela penal, o sistema do facto punível é também formado pelo tipo de ilícito e pelo tipo de culpa, constituindo estes, nas palavras de FIGUEIREDO DIAS, “pressupostos categoriais mínimos enquanto expressões de dignidade penal tipicizada: o primeiro como concretização central do conceito material de crime e o segundo como censurabilidade do agente referida ao ilícito tipicizado”¹¹². Às categorias jurídico-penais comuns em todos os crimes – que são a tipicidade, a ilicitude e a culpa – devemos adicionar, ainda, a categoria da punibilidade.

Na presente dissertação tomámos, a propósito da análise do regime das imunidades à luz do princípio da igualdade, a seguinte posição: o tratamento desigual, que caracteriza o estatuto de imunidade, não é baseado numa pretensão de atribuição de um privilégio sem justificação ou motivação suficiente. Considerámos que a situação de *desigualdade* se afigurava adequada e proporcional, pois os titulares de órgãos políticos de soberania não beneficiam de um regime de impunidade absoluta. Simplesmente, tal responsabilidade poderá ser adiada temporalmente ou, como acontece em certos casos, pode ser afastada essa responsabilidade em razão da aplicação das regras gerais de exclusão da ilicitude, culpa ou punibilidade.

E, portanto, a questão que se coloca é a seguinte: qual o plano sistemático em que as imunidades, dos diversos órgãos políticos de soberania, devem operar?

3.2. Natureza jurídico-penal das imunidades do Presidente da República

Como tentámos esclarecer, a imunidade que o PR goza é de carácter processual e não substancial. No entanto, é interessante notarmos que existe uma certa originalidade na solução jurídico-constitucional portuguesa, face aos regimes consagrados em outros ordenamentos jurídicos. Tais diferenças não são irrelevantes

¹¹¹ Cfr. MARIA CONCEIÇÃO FERREIRA DA CUNHA, «*Constituição e Crime*», p. 141.

¹¹² Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p. 263.

para a solução que possamos adoptar para o problema da natureza jurídico-penal da imunidade presidencial.

No Direito italiano, o art. 90 da Constituição refere que «il Presidente della Repubblica non è responsabile egli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione». Como é perceptível, a imunidade de que o Chefe de Estado italiano goza é, ao contrário do regime português, de carácter substancial. Por conseguinte, assume particular importância, para efeitos de verificação dos pressupostos da responsabilidade criminal, saber-se se um determinado acto ou conduta do Presidente da República é praticado no estrito âmbito do exercício das suas funções.

No que diz respeito à natureza jurídica, para MARINUCCI e DOLCINI¹¹³, esta imunidade constitui uma causa de justificação. Todavia, na doutrina italiana podemos encontrar outras interpretações da norma constitucional que consagra a imunidade do Chefe de Estado. Assim, ao debruçarem-se em termos globais sobre as imunidades de direito público, FIANDACA e MUSCO entendem a imunidade como um mero limite ao exercício do poder jurisdicional¹¹⁴.

Outra posição que é normalmente discutida na doutrina italiana, apresentada por CARACCIOLI, é a da incapacidade penal de se ser sujeito, em razão do seu *status* pessoal, a determinada sanção penal¹¹⁵. Contudo, na opinião de MANZINI, a imunidade do Chefe de Estado deve ser vista como uma imunidade *parcial* e não como um problema de incapacidade penal¹¹⁶. O autor justifica a sua posição pelo facto de se prever, a par da garantia geral da irresponsabilidade criminal, que o Presidente já seja responsável no caso de traição ou atentado à Constituição¹¹⁷. Finalmente, para ANTOLISEI, as imunidades enquadram-se na categoria das causas pessoais de exclusão da pena, deixando que exista a ilicitude penal do facto e, por consequência, a existência do crime¹¹⁸.

¹¹³ Nesse sentido, os referidos Autores afirmam: “[...] si tratta di un insieme di facoltà legittime e di doveri, il cui esercizio o, rispettivamente, il cui adempimento [...] rende lecita *in tutti i rami dell'ordinamento* la realizzazione di fatti compresi nel catalogo degli illeciti penali, civili o amministrativi, purché incorporati in uno o più *atti tipici* delle funzioni presidenziali. Gli effetti dell'immunità permangono anche dopo che il Presidente della Repubblica sia cessato dalla carica: il fatto commesso nell'esercizio delle funzioni risulta quindi *irreversibilmente lecito*”, cfr. GIORGIO MARINUCCI e EMILIO DOLCINI, *Corso di Diritto Penale*, p. 347.

¹¹⁴ cfr. GIOVANNI FIANDACA e ENZO MUSCO, *Diritto penale*, p. 131.

¹¹⁵ Cfr. IVO CARACCIOLI, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*, CEDAM, Padova, 1998, p. 119.

¹¹⁶ Sobre o estatuto de imunidade do Chefe de Estado, MANZINI justifica do seguinte modo: “[...] convincenti ragioni politiche consigliano di attribuire alla persona del Capo dello Stato immunità adeguate alla suprema autorità ch'egli riassume e rappresenta, sottraendolo alle dirette censure, e sollevandolo al disopra di tutti quegli organi pubblici, i rappresentanti dei quali sono da lui nominati”, cfr. VINCENZO MANZINI, *Trattato di Diritto Penale*, p. 597.

¹¹⁷ *Idem*, p. 598.

¹¹⁸ Cfr. FRANCESCO ANTOLISEI, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*, 15ª ed. aggiornata e integrata da L. Conti, Milano: Giuffrè, 2000, pp. 148.

No Direito espanhol, a primeira diferença que assinalamos, em relação aos sistemas constitucionais italiano e português, é de que o Chefe de Estado é um Rei¹¹⁹, o que significa que o tipo de critério para a escolha do titular daquele cargo assenta, à luz do princípio monárquico, no facto de a respectiva sucessão ser de carácter hereditário, segundo laços familiares e de acordo com as preferências de linha e de grau. Nos termos do art. 56, n.º 3 da Constituição espanhola, «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán sempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2». Face à redacção prevista no texto constitucional espanhol, queremos enfatizar a posição adoptada por MUÑOZ CONDE e GARCÍA ARÁN que consideram que estamos perante uma causa pessoal de exclusão da responsabilidade, o que significa “que los hechos delictivos que hipoteticamente pudiera realizar seguirían siendo contrarios a Derecho, aunque sobre su pudiera recaer ninguna sanción”¹²⁰.

Feita esta breve referência doutrinária de realidades jurídico-constitucionais diversas da nossa, pretende-se, agora, tomar posição sobre o regime de imunidade presidencial consagrado na nossa Lei Fundamental.

Como se sabe, a CRP não consagrou a garantia da irresponsabilidade criminal pelos actos praticados no exercício das suas funções. Significa isso que a CRP, ao contrário do que sucedeu com as imunidades descritas nos Direitos italiano e espanhol, não definiu as situações de ausência de responsabilidade criminal relativas ao PR. Nessa medida, o problema da natureza jurídico-penal coloca-se, no essencial, numa órbita processual e não substancial, pois o regime do art. 130.º da CRP determina que o PR poderá ser sempre criminalmente responsável, incluindo os actos praticados no exercício de funções, gozando, somente, de algumas prerrogativas do foro processual penal, designadamente quanto à acusação e quanto ao tribunal competente.

Dito por outras palavras: nas acções e omissões que o PR pratique no exercício das suas funções, encontram-se firmadas, de forma plena, as categorias dogmáticas da tipicidade, ilicitude, culpa e punibilidade, bem como as respectivas causas de justificação da ilicitude, exclusão da culpa e da não verificação das condições (objectivas e subjectivas) de punibilidade, no termos gerais da teoria do crime.

¹¹⁹ Como é afirmado por RODRIGUEZ DEVESA e SERRANO GOMEZ: “El motivo de la inviolabilidad reside en la función consustancial con la máxima jerarquía política dentro del Estado. La permanencia en la Jefatura del Estado es la única garantía de continuidad política en las crisis del ejecutivo. El riesgo de graves conmociones en el Estado si, mientras se instruye y concluye un proceso judicial, queda en suspenso sobre la vida del país la duda sobre si el Jefe del Estado es un delincuente o no, constituye evidentemente un mayor que la impunidad en el caso de que realmente haya cometido un delito, imposible de dilucidar sino a través de un proceso”, cfr. JOSÉ MARIA RODRIGUEZ DEVESA e ALFONSO SERRANO GOMEZ *Derecho Penal Español. Parte General*, decimoctava edición revisada y puesta al día, Madrid: Dykinson, 1995, p. 657.

¹²⁰ Cfr. FRANCISCO MUÑOZ CONDE e MERCEDES GARCÍA ARÁN, *Derecho Penal*, p. 175.

Pelos crimes praticados no exercício das suas funções, a iniciativa de desencadear um processo criminal, e posterior acusação, caberá ao Parlamento, e não ao MP. Os crimes referidos no n.º 1 do art. 130.º da CRP são os *crimes de responsabilidade*, pois o cargo político de Presidente da República tem enquadramento no âmbito subjectivo da aplicação da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho (art. 3.º, n.º 1, al. a)). A CRP determina que, por crimes praticados no exercício das suas funções, o PR seja julgado pelo STJ. Por seu turno, o n.º 4 do art. 130.º refere que, aos crimes que não sejam compreendidos no âmbito das suas competências constitucionais, o PR só responde depois do fim do mandato e perante os tribunais comuns.

Em relação à conduta que seja objecto de censura jurídico-penal, parece-nos importante realçar que esse acto deve ter uma relação directa com as competências que lhe são atribuídas pela CRP. Como refere PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, a responsabilidade criminal surgirá “no momento da perversão, no desvio, do «abuso» dessa competência”, independentemente “do local onde o acto tenha lugar, [...] do momento em que o acto tenha lugar”¹²¹.

O critério decisivo para se saber se determinada conduta se enquadra no âmbito do exercício das suas funções políticas é o recurso ao texto constitucional, nomeadamente no capítulo referente à competência. Assim, nessa análise deverá ser especialmente tido em conta, sem prejuízo de outras normas constitucionais: (i) o art. 133.º, que define a competência na relação com outros órgãos; (ii) o art. 134.º, que estabelece a competência para a prática de um conjunto de actos próprios; e (iii) o art. 135.º, que determina a competência em matéria de relações internacionais.

Tendo em conta os elementos enunciados, podemos tomar uma posição acerca da natureza jurídico-penal da imunidade presidencial. Em nossa opinião, a imunidade presidencial constitui uma *causa de incapacidade temporária e precária de prossecução da acção penal*. Passemos à justificação.

Na doutrina portuguesa, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS afirmam que o “Presidente não está imune de responsabilidade por actos praticados no exercício das suas funções e apenas goza de imunidade em face do Ministério Público – titular geral da acção penal (artigo 219º, nº 1) – pois a acusação pela prática de qualquer desses crimes compete exclusivamente ao Parlamento [...]”¹²².

Não concordamos com esta posição. Dizer-se que o PR goza de imunidade «apenas» perante o MP, significa que se está a assumir uma orientação restritiva do sentido e do alcance da imunidade presidencial. Como já foi salientado, as imunidades têm como missão garantir o regular funcionamento dos órgãos de soberania e proteger os seus

¹²¹ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal*, p. 1026

¹²² Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição*, p. 366.

titulares de «ataques» externos que possam perturbar o livre exercício das suas competências constitucionais.

Por isso, o regime constitucionalmente gizado para o PR visou estabelecer a protecção do mandato presidencial perante o Parlamento, de quem não depende politicamente, e perante o poder judicial. Isto é, quando a CRP estatui que é necessário uma proposta de um quinto dos deputados e uma aprovação de dois terços dos deputados em efectividade de funções, pretende-se demonstrar que existe um particular grau de exigência e cuidado na análise política e jurídica da eventual efectivação da responsabilidade criminal do PR. A circunstância de se prever uma maioria qualificada tem de ser entendida como sendo uma forma de “evitar a banalização ou a chicana das propostas de acusação do PR, bem como a flagelação gratuita deste por qualquer maioria parlamentar hostil”¹²³.

Por outro lado, o facto do Chefe de Estado ser julgado perante STJ, e não pelo TC, deve ser visto como uma tradução do princípio de separação de poderes e como garantia de que os princípios de processo penal de um Estado de Direito Democrático irão reger a apreciação jurídica das eventuais práticas de crimes no exercício das funções presidenciais.

De dizer que no n.º 4 do art. 130.º se prevê a responsabilidade criminal do PR por condutas que não tenham relação com as suas funções político-constitucionais. Assim, o que se consagra na norma em análise é uma imunidade de carácter *temporal*, pois as eventuais consequências jurídico-penais que daí podem advir serão analisadas em juízo num processo penal que decorrerá após o termo do mandato.

Tomemos o seguinte exemplo: o PR pratica, no âmbito de uma conferência de imprensa ou numa entrevista televisiva, um crime de difamação (art. 180.º do CP), que se caracterize pela “imputação de facto ofensivo da honra de outrem, por meio de formulação de um juízo de igual modo lesivo da honra de uma pessoa ou ainda pela reprodução daquela imputação ou juízo”¹²⁴. Nesta situação exemplificativa, o ofendido terá de apresentar queixa no prazo legal previsto no art. 113.º do CP, sendo indiferente, para efeitos de contagem do prazo, o tempo sobranço do mandato.

Assim, por hipótese, se o PR pratica uma conduta criminalmente censurável e se faltarem três anos para terminar o mandato, o ofendido não pode esperar pelo termo do mandato. Além disso, quando o PR, por ser uma figura de Estado dotada de grande dignidade e por ser objecto de particular atenção por parte da comunicação social, exprime publicamente certa opinião que possa constituir um crime de difamação, é defensável dizer-se que tal conduta, quando é realizada através de meio de

¹²³ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. II, p. 171.

¹²⁴ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, “Anotação ao artigo 180.º do Código Penal”, in *Comentário Conimbricense*, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 913.

comunicação social, constituirá uma difamação agravada nos termos do n.º 2 do art. 183.º do CP. Na verdade, a difamação feita através dos meios de comunicação social é difundida a um conjunto alargado e de difícil contabilização de pessoas.

3.3. Natureza jurídico-penal das imunidades parlamentares

As imunidades parlamentares assumiram, desde a sua origem, uma relevância teórica e prática muito considerável. Como tentámos demonstrar, o estatuto de imunidade que os Deputados gozam visa, em termos sintéticos, a protecção de todas as suas funções constitucionais, isto é, pretende-se que os parlamentares possam manifestar com absoluta liberdade qualquer opinião e exercer os votos de acordo com as suas convicções sem temer a possível submissão a um processo penal, sendo certo que existem, de um ponto de vista político, limites relacionados com a disciplina de voto¹²⁵ imposta pelo grupo parlamentar.

Tradicionalmente, as imunidades parlamentares desdobram-se em duas garantias essenciais: a irresponsabilidade e a inviolabilidade. Neste momento da dissertação, concentrar-nos-emos na garantia da irresponsabilidade parlamentar. Em termos jurídico-penais, interessa salientar o seguinte: no estrito âmbito traçado pelo n.º 1 do art. 157.º da CRP, a ausência de responsabilidade penal compreende apenas os votos e as opiniões manifestadas no exercício das suas funções.

As diversas literaturas jurídicas europeias tomaram posição sobre diversos problemas que se geraram em razão da introdução nas Constituições de um sistema de imunidades parlamentares. Uma das questões que maior divergência de opiniões suscitou foi a da natureza jurídico-penal das imunidades parlamentares. Nesse sentido, propomo-nos salientar as principais correntes doutrinárias que se pronunciaram sobre aquela questão e, depois, solucionar o problema de se saber qual o plano sistemático em que a irresponsabilidade criminal dos Deputados deverá operar.

A primeira tese é a que defende que as imunidades parlamentares correspondem a um *mero limite ao exercício do poder jurisdicional*. Na perspectiva de FIANDACA e MUSCO, não é aceitável reconduzir as imunidades à categoria de causa de exclusão da pena, pois o seu efeito seria, simplesmente, a não aplicação de uma sanção penal

¹²⁵ Como assinala Kelsen: “os eleitores não designam o deputado em função das suas qualidades pessoais; o seu voto significa antes um acto de adesão a um partido determinado, de modo que o candidato obtém o seu mandato em virtude da sua filiação a um determinado partido”, cfr. HANS Kelsen *apud* CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 566.

mesmo estando na presença de um facto criminal¹²⁶. Na visão de JELLINECK, se para o parlamentar “não existe um direito a não ser detido, a não ser castigado, em contrapartida as normas jurídicas que estabelecem tais privilégios limitam necessariamente o poder do Estado em benefício de determinados indivíduos”, de tal modo que “se amplia a sua esfera de liberdade [...]”¹²⁷. O citado autor considera, ainda, que daqui “nasce uma pretensão jurídica dirigida ao reconhecimento de tal ampliação do *status* e com ele a remoção dos actos estatais que o ofendam por qualquer forma”¹²⁸.

O segundo entendimento doutrinário sobre a natureza jurídica das imunidades parlamentares é o de estarmos perante uma *causa de exclusão da tipicidade* ou da *ilicitude*.

Na doutrina italiana, MARINUCCI e DOLCINI referem que a imunidade parlamentar se trata, especificamente, dentro das causas de justificação do exercício de um direito¹²⁹, visto que a preocupação da norma constitucional é a de garantir o livre e independente exercício da função¹³⁰. Na opinião de PADOVANI, a imunidade parlamentar constitui uma causa de justificação consistente no exercício de uma faculdade legítima ou no cumprimento de um dever, de modo a garantir o livre exercício da actividade e, como tal, deve ser objecto de protecção por parte da lei penal¹³¹.

Na doutrina alemã, JAKOBS expõe o seu pensamento em duas linhas de raciocínio: (i) explica a questão da imunidade à luz do princípio da tipicidade penal; (ii) e analisa a relevância jurídico-penal do regime consagrado no § 37 do StGB para o estudo das imunidades parlamentares.

Em relação à primeira, o citado autor justifica a isenção da responsabilidade criminal dos parlamentares pelas suas opiniões e votos no exercício das suas funções, não pela ideia de que o Deputado não esteja igualmente sujeito às leis como os demais

¹²⁶ Versão original: “Secondo la dottrina dominante, tutti i fenomeni di immunità esaminati sono espressione di una *medesima natura giuridica*, nel senso che sono tutti riconducibili alla categoria delle *cause di esclusione della pena*; delle cause cioè che hanno come effetto la non applicazione della sanzione penale pure in presenza di un fatto di reato”, cfr. GIOVANNI FIANDACA e ENZO MUSCO, *Diritto Penale*, p. 130.

¹²⁷ Cfr. JELLINECK *apud* MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política*, pp. 756 e 757.

¹²⁸ *Idem*, p. 757.

¹²⁹ Cfr. GIORGIO MARINUCCI e EMILIO DOLCINI, *Corso di Diritto Penale*, p. 358.

¹³⁰ Como concretizam MARINUCCI e DOLCINI: “Come tutte le cause di giustificazione, anche quella di cui all’art. 68 comma 1 Cost. produce effetti in tutti i rami dell’ordinamento: il *fatto* del parlamentare, quando sia posto in essere nell’esercizio della funzione, è *lecito* sia agli effetti *penali*, sia agli effetti extrapenali, risultando esclusa l’applicabilità di qualsiasi sanzione civile o amministrativa, e l’immunità [...] perdura *anche dopo la cessazione del parlamentare dalla carica*: nel senso che il fatto commesso nell’esercizio delle funzioni resta irreversibilmente lecito anche dopo la cessazione della carica”, cfr. GIORGIO MARINUCCI e EMILIO DOLCINI, *Corso di Diritto Penale*, pp. 358 e 359.

¹³¹ Cfr. TULLIO PADOVANI, *Diritto Penale*, terza edizione, Milano: Giuffrè editore, 1995, p. 86.

cidadãos, mas sim com o intuito de evitar a autoridade disciplinar dos tribunais sobre o Parlamento¹³². Mesmo assim, a liberdade estaria reconhecida de forma precária se se pudesse evitar a sua prevalência, atribuindo, desse modo, aos parlamentares consequências penais. Isto é, em caso de punição, acabar-se-ia por disciplinar “indirectamente o comportamento [...] do deputado”¹³³. Assim, JAKOBS, com o intuito de impedir tais consequências, defende que a imunidade se deve interpretar não como uma mera causa pessoal de exclusão da pena, mas sim como uma situação de falta de tipicidade¹³⁴.

No que se refere à segunda linha de análise, o § 37 do StGB refere que os relatos fiéis à verdade sobre as reuniões públicas abrangidas pelo § 36 são livres de responsabilização. Para JAKOBS, esta disposição consagra uma causa de justificação¹³⁵. No entanto, é importante salientar que somente a informação verdadeira sobre sessões públicas é que se encontra justificada, sendo que tal veracidade será aferida através da reprodução adequada do evento e do seu contexto.

Uma outra posição que pretendemos apresentar é a que é discutida por CARACCIOLI com base no conceito de *incapacidade penal*. Trata-se de uma circunstância em que a lei penal não é aplicada a uma pessoa que goze de imunidade e, por ser incapaz, não poderá ser objecto de sanção penal¹³⁶. Por outro lado, o autor recorda, tal como ANTOLISEI¹³⁷, que relativamente a todos aqueles que beneficiem de imunidade penal, seria mais rigoroso empregar não o termo *incapacidade*, mas sim a expressão *hipercapacidade*. Tal apreciação fundamenta-se na ideia de que as pessoas que gozam de um estatuto de imunidade não poderiam “ser chamadas à discursividade penal, não porque não atinjam o seu limite mínimo mas antes porque ultrapassam o limite máximo. [...] A imputabilidade é a noção ou critério para o limite mínimo enquanto a imunidade é o critério para o limite máximo. Logo, aqueles que não podem ser chamados à responsabilidade penal por estarem para lá do limite máximo é justo e coerente que se apresentem como detentores de uma «hipercapacidade penal»”¹³⁸.

Na doutrina portuguesa, FARIA COSTA assume posição de alguma proximidade em relação a certos aspectos abordados na teoria da *incapacidade penal*. Contudo, a solução proposta e respectiva fundamentação não são, na sua plenitude, coincidentes

¹³² Cfr. GÜNTHER JAKOBS, *Derecho Penal. Parte general, fundamentos y teoría de la imputación*, traducion de Joaquin Cuello Contreras, Jose Luis Serrano Gonzalez de Murillo, 2.ª ed. corrigida, Madrid: Marcial Pons Ediciones Juridicas SA, 1997, p. 413.

¹³³ *Idem*, p. 413.

¹³⁴ *Idem*, p. 414.

¹³⁵ *Idem*, p. 561

¹³⁶ Cfr. IVO CARACCIOLI, *Manuale di Diritto Penale*, p. 119.

¹³⁷ Cfr. FRANCESCO ANTOLISEI, *Manuale di Diritto Penale*, pp. 147 e 148.

¹³⁸ Cfr. IVO CARACCIOLI, *Manuale di Diritto Penale*, pp. 119 e 120; JOSÉ FARIA COSTA, *Boletim*, p. 45, nt. 19.

com as da doutrina italiana. O professor de Coimbra começa por dizer que o estatuto de imunidade se encontra num lugar oposto ao da situação de uma pessoa subjectivamente imputável, isto é, de quem tenha mais de 16 anos. Significa isso que “se, para se ser imputado subjectivamente, se necessita que se verifiquem certas circunstâncias, algumas delas formais, e, assim, se atingir o limiar mínimo da imputação subjectiva, bem pode suceder que, para certos agentes, no exercício de determinadas funções, se ultrapasse o limiar máximo, fazendo com que desse jeito, o agente também não possa ser chamado à responsabilidade penal”¹³⁹. Por conseguinte, FARIA COSTA qualifica a situação descrita como de “*desimputação subjectiva*” ou “*não imputação subjectiva*”, pois, ao contrário do que sucede com a imputabilidade cujo elemento integrante da sua natureza é o critério formal, na imunidade o que é decisivo é a verificação da qualidade de *Deputado* e que a sua acção seja perpetrada no estrito âmbito das suas funções parlamentares, definidas nos termos da CRP.

Finalmente, iremos discutir um outro entendimento doutrinal que coloca a imunidade parlamentar na órbita da punibilidade como causa pessoal de exclusão da pena.

Na doutrina italiana, MANTOVANI começa por defender que, na moderna realidade constitucional, a imunidade parlamentar é uma oportunidade de evitar o perigo de perseguição dos Deputados por razões ideológicas, quando estes estejam no exercício das suas funções. Por conseguinte, afirma que a categoria dogmática mais adequada para expressar a «*essenza opportunistica*» da imunidade é a de causa de exclusão da pena, que afasta a punição por um acto que é e deve ser considerado um crime¹⁴⁰.

Para ANTOLISEI, as imunidades enquadram-se na categoria das causas pessoais de exclusão da pena, ou seja, das causas que excluem a aplicação de sanções (em sede de punibilidade), deixando que exista a ilicitude penal do facto e, por consequência, a existência do crime¹⁴¹. O autor italiano reafirma, mesmo, que esta concepção, não só é um “sólido fundamento lógico, mas responde, da melhor maneira, a uma visão realista do fenómeno do direito penal”¹⁴².

Na doutrina alemã, surgem relevantes contributos para a compreensão da natureza jurídico-penal das imunidades parlamentares.

Da leitura de ROXIN, é importante destacar três aspectos que permitem uma interpretação global da temática em análise. Em primeiro lugar, o autor alemão inicia o seu discurso com um prévio esclarecimento acerca da categoria da punibilidade: tanto nos casos em que se verificam condições objectivas de punibilidade, como nas causas

¹³⁹ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Boletim*, p. 52.

¹⁴⁰ Cfr. FERRANDO MANTOVANI, *Diritto Penale. Parte generale*, terza edizione, Padova: CEDAM, 1999, pp. 823 e 824.

¹⁴¹ Cfr. FRANCESCO ANTOLISEI, *Manuale di Diritto Penale*, pp. 148.

¹⁴² *Idem*, pp. 148 e 149.

de exclusão ou supressão da punibilidade, o que se ressalta é que são as finalidades extrapenais que têm prioridade face à necessidade de pena¹⁴³. Em segundo lugar, ROXIN é claro em afirmar que a imunidade é o melhor exemplo de uma causa de exclusão de punibilidade em virtude da qual estão isentos de pena, nos termos do § 36 do StGB, os votos e manifestações parlamentares com excepção dos insultos conscientemente difamatórios. A título de exemplo, o citado autor considera que os insultos verbais ou a difamação, em que podem incorrer os deputados no Parlamento, não são apenas típicos, ilícitos e culposos, mas também, do ponto de vista da prevenção e da comparação com os «casos normais», merecedores de uma punição maior¹⁴⁴. Em terceiro lugar, no que diz respeito ao § 37 do StGB em que se regula a não responsabilização dos relatos verdadeiros das reuniões públicas do Parlamento e das suas comissões, ROXIN considera, ao contrário do que sucede com o § 36, que estamos perante uma causa de justificação, pois mesmo que um membro cometa uma difamação não intencional durante uma sessão, poderá invocar uma causa de exclusão da punição¹⁴⁵.

Na opinião de STRATENWERTH, as expressões injuriosas ficarão basicamente impunes, nos termos do § 36 do StGB, quando sejam proferidas por um deputado em plenário ou numa das suas comissões, pois o Parlamento deve poder cumprir a sua função sem temer as consequências jurídico-penais¹⁴⁶. Assim, para o autor estamos perante uma causa pessoal de exclusão da punibilidade.

Em relação à matéria em estudo, JESCHECK afirma que, à luz do § 36 do StGB, não se pode exigir responsabilidade aos membros do Parlamento pelos seus votos ou expressões em plenário ou em comissões. Além disso, refere que se devem equiparar as declarações feitas no grupo parlamentar, sempre que tenham relação com a actividade parlamentar do Deputado. A exclusão da responsabilidade desaparece em casos de “injúria caluniosa” e, assim, nesses casos, o parlamentar poderá ser responsabilizado criminalmente¹⁴⁷. Para JESCHECK, a razão interna deste privilégio “é a protecção da liberdade parlamentar de expressão e voto”¹⁴⁸, de modo a que o deputado não possa renunciar à sua imunidade. Esta constitui, de um ponto de vista jurídico-penal, uma causa pessoal de exclusão da pena¹⁴⁹. Finalmente, no que concerne ao regime consagrado § 37 do StGB, que prevê a não responsabilização penal dos relatos verdadeiros das sessões públicas do Parlamento, o autor alemão considera, ao contrário de JAKOBS, que estamos perante uma causa de exclusão da pena, pois

¹⁴³ Cfr. CLAUS ROXIN, *Derecho Penal*, p. 977.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 978

¹⁴⁵ *Idem*, pp. 974 e 975

¹⁴⁶ Cfr. GÜNTHER STRATENWERTH, *Derecho Penal. Parte general, El hecho punible*, I, Traducción de la 2.ª edición alemana (1976) de Gladys Romero, Madrid: Edersa, 1982, p. 73.

¹⁴⁷ Cfr. HANS-HEINRICH JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal*, p. 167.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 167.

¹⁴⁹ *Idem*, p. 167.

não existem razões para colocar tal isenção de responsabilidade numa posição de superioridade face à imunidade dos deputados (§ 36 do StGB).

As diferentes posições enunciadas são o reflexo da complexidade do tema em estudo. Foi possível verificar que existem, no essencial, cinco teses defensáveis para a resolução do problema da natureza jurídico-penal das imunidades parlamentares: ser um limite ao exercício do poder jurisdicional, ser uma causa de exclusão da tipicidade ou da ilicitude, ser uma incapacidade penal, ser uma causa de justificação e ser uma causa de exclusão da punibilidade.

Procederemos, de seguida, à qualificação dogmática da garantia da irresponsabilidade criminal prevista no n.º 1 do art. 157.º da nossa CRP. Para tal, concentrar-nos-emos em resolver o problema com base nas categorias dogmáticas da tipicidade, ilicitude e punibilidade.

A irresponsabilidade criminal dos Deputados orienta-se pela protecção da função legislativa, pois é necessário garantir aos membros do Parlamento a liberdade de manifestação das suas opiniões sem temer eventuais pressões oriundas de «forças» externas. Contudo, essa liberdade não é absoluta na medida em que é necessário que o conteúdo das afirmações proferidas se sujeite a um crivo essencial: serem enquadradas no âmbito e por causa do exercício das suas funções. Por conseguinte, os comportamentos sem relação com o exercício das suas funções estão necessariamente excluídos da protecção conferida pela irresponsabilidade. Nestes casos, é necessário que se verifique a existência, nos termos gerais, de uma causa de exclusão da responsabilidade penal¹⁵⁰.

Em nossa opinião, a irresponsabilidade criminal dos Deputados não constitui uma causa de exclusão da tipicidade. Como se sabe, uma decisão legislativa de criminalização de determinados comportamentos pressupõe a dignidade penal do bem jurídico e a carência de tutela penal, isto é, a “consideração da indispensabilidade do recurso à sanção penal para a tutela do respectivo bem jurídico e para a punição da correspondente conduta que o lese ou ponha em perigo”¹⁵¹. Desta forma, será no tipo legal de crime que o legislador descreverá, segundo EDUARDO CORREIA, as

¹⁵⁰ Como explica FARIA COSTA: “Emprega-se a expressão causas de exclusão da responsabilidade penal por considerarmos ser aquela que, de forma mais inócua, abarca todas as causas que afastam a responsabilidade penal [...] De facto, nesta categoria cabem conceitos e proposições normativas [...] tão diferentes como as causas de exclusão do ilícito, causas de exclusão da culpa [e] causas pessoais de exclusão da punibilidade. Ora, como é evidente, cada uma das categorias que se acaba de enunciar é, em si mesma, por contraposição a cada um das outras, muito diversa ou diferente. Diferentes nos pressupostos, no regime e na função normativa. O que têm em comum? É que todas excluem a responsabilidade penal”, cfr. JOSÉ FARIA COSTA *apud* GONÇALO MENESES, “Punição, Isenção Criminal e Direito Económico: O art. 26.º do DL 28/84, de 20 de Janeiro e o Instituto da Isenção de Pena no Domínio da Doutrina Geral da Infracção Anti-Económica”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 70, Lisboa, 2010, p. 465, nt. 8.

¹⁵¹ Cfr. AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal*, p. 253

“expressões da vida humana que em seu critério encarnam a negação dos valores jurídico-criminais, que violam, portanto, os bens ou interesses jurídico-penais”¹⁵².

Face a estas considerações, parece-nos que a norma constitucional do n.º 1 do art. 157.º pressupõe uma valoração negativa de certas condutas dos Deputados em que seja reconhecida a necessidade de tutelar bens jurídicos fundamentais que possam ser lesados ou postos em perigo. Pelo facto de a CRP reconhecer que certas condutas dos Deputados poderão afastar a efectivação da responsabilidade criminal, não se pode daí inferir que tais comportamentos não sejam lesivos de um bem jurídico digno de tutela penal e não haja necessidade dessa intervenção penal, dada a inadequação de outros instrumentos de controlo social.

Por isso, não concordamos com a posição defendida por JAKOBS, porque no actual regime das imunidades parlamentares não existe verdadeiramente uma renúncia à perseguição penal aos Deputados em razão de superiores “interesses de protecção das liberdades [...] de expressão e voto”¹⁵³. Também não nos parece que haja perigo de os tribunais disciplinarem ou influenciarem o regular funcionamento do Parlamento, porque, em matéria de relações entre o poder legislativo parlamentar e o poder judicial, a própria CRP consagrou a garantia da inviolabilidade, o que significa que existem critérios e procedimentos próprios para que um Deputado seja presente em juízo como sujeito processual. A própria estrutura do art. 157.º da CRP já indicia que pode haver interferência do poder judicial no funcionamento da AR, pois os Deputados não podem sentir que gozam de uma posição de liberdade reforçada, em que sob o escudo protector da imunidade poderão proferir opiniões sem limitações. Assim, não acolhe a nossa concordância as apreensões de JAKOBS sobre a eventual situação de liberdade «precária» dos Deputados em caso de atribuição de consequências jurídico-penais.

Uma situação particularmente controversa, que é colocada no âmbito da vida parlamentar, é a da prática de crimes de difamação ou injúria (arts. 180.º e ss do CP). Vejamos, então, como podemos justificar a nossa posição com base nos seguintes exemplos. Como é demonstrado pela doutrina, o bem jurídico protegido pelas referidas incriminações é a honra. A relevância jurídica deste bem jurídico é ilustrada pela consagração na Lei Fundamental do direito ao bom nome e reputação (art. 26.º, n.º 1). Como demonstra FARIA COSTA, não existe uma concepção única e unilateral de honra. Segundo o autor, são defensáveis, para o estudo do bem jurídico honra, as concepções: *fáctica*, *normativa*, *normativo-social*, *normativo-pessoal* e *interpessoal*¹⁵⁴. Não cabe, na presente dissertação realizar uma análise profunda de cada uma das

¹⁵² Cfr. EDUARDO CORREIA, *Direito Criminal*, colaboração de Jorge de Figueiredo Dias, vol. I, reimpressão, Coimbra: Almedina, 1968, p. 275.

¹⁵³ Cfr. GÜNTHER JAKOBS, *Derecho Penal*, p. 413

¹⁵⁴ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Comentário*, I, pp. 906 e ss.

concepções mencionadas, sob pena de nos afastarmos do cerne da questão que nos propomos solucionar.

Ainda assim, atendendo ao conjunto das concepções enunciadas, podemos dizer, na forma sintética de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, que o bem jurídico *honra* se pode fundamentar numa “dupla concepção fáctica-normativa, que inclui não apenas a reputação e o bom nome de que a pessoa goza na comunidade [...], mas também a dignidade inerente a qualquer pessoa, independentemente do seu estatuto social”¹⁵⁵. Um dos aspectos mais firmes do estudo do bem jurídico honra é o de que uma pessoa merece respeito por parte dos demais sujeitos de direito pelo simples de facto de ser «pessoa». Assim, a honra representa, nas palavras de COSTA ANDRADE, “a merecida ou fundada pretensão de respeito da pessoa no contexto das relações de comunicação e interacção social em que é chamada a viver”¹⁵⁶.

Transpondo estes pressupostos teóricos para o estudo das imunidades parlamentares, consideramos que um *Deputado está obrigado a respeitar a honra, consideração e bom nome de um colega seu, bem como de qualquer pessoa singular ou colectiva externa à vida parlamentar*. O relacionamento entre Deputados exige um especial cuidado com a linguagem, expressões e tons durante o discurso político, sem prejuízo de todas as considerações gerais feitas a propósito do bem jurídico honra terem plena aplicação às intervenções parlamentares sejam elas realizadas em plenário ou em comissões. O art. 89.º, n.º 3 do RAR prevê que um Deputado pode ser advertido pelo Presidente da AR quando o seu discurso se torne injurioso ou ofensivo, podendo, mesmo, ser-lhe retirada a palavra. Por exemplo, o proferimento de afirmações em que se chame a uma maioria parlamentar de “criminosa e cobarde” constitui um juízo ofensivo da honra que põe em causa o bom nome e reputação (*honra externa*) e a dignidade pessoal (*honra interna*) dos Deputados pertencentes ao partido ou partidos políticos (no caso de coligação) visados pela afirmação.

Nestas matérias, há dois possíveis «modelos» de resolução do litígio. No primeiro, a questão pode ser dirimida internamente, isto é, certas «expressões-limite» terão um tratamento que se resolverá na dialéctica entre as bancadas parlamentares. No segundo, se a questão assumir contornos mais graves do ponto de vista da lesão do bem jurídico, então, o problema terá que encontrar solução nos termos gerais na lei penal. Dito por outras palavras: no primeiro caso a solução é eminentemente política, no segundo caso a solução já implica o recurso ao Direito Penal.

Em síntese, consideramos que, em matéria de irresponsabilidade criminal, não existe, de um ponto de vista dogmático, um problema de falta de tipicidade.

¹⁵⁵ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal*, p. 568.

¹⁵⁶ Cfr. MANUEL COSTA ANDRADE *apud* JOSÉ FARIA COSTA, *Comentário*, I, p. 909.

Passemos à análise da segunda hipótese, que é tese da causa de justificação, em que é necessária a verificação de certas circunstâncias que excluem a ilicitude do facto típico.

Como é afirmado por TAIPA DE CARVALHO, o “juízo de ilicitude sobre um facto concreto é a síntese ou resultado da verificação do tipo legal (tipo incriminador) e da inexistência de uma causa de justificação (causa de exclusão da ilicitude ou tipo justificador)”¹⁵⁷. Ora, a justificação de uma conduta traduz-se na aprovação jurídica dessa conduta, o que permite proteger um interesse ou um bem jurídico que seja considerado, numa situação de conflito, mais valioso. Como bem sintetiza FREDERICO COSTA PINTO, os tipos justificadores têm duas características: “são condutas aprovadas pelo sistema (ou, pelo menos, condutas valiosas para o sistema), pelos valores que são afirmados ou prosseguidos com a sua realização; em segundo lugar, trata-se de condutas juridicamente preservadas pelo sistema que, para o efeito, não admite interferências nas mesmas”¹⁵⁸.

Assim, a questão que se coloca é a de saber se determinado comportamento dos Deputados, praticado no estrito âmbito do n.º 1 do art. 157.º da CRP, poderá ser merecedor de aprovação jurídica por proteger um interesse jurídico mais importante.

Em defesa desta tese, dir-se-á que a irresponsabilidade é uma causa de justificação que converte em adequadas e necessárias ao Direito as opiniões proferidas no exercício das funções parlamentares. Assim, se à justificação do facto subjaz uma ponderação de valores que conclui pela prevalência de um determinado valor, então, no caso da irresponsabilidade parlamentar, um crime cometido no exercício das suas funções estaria justificado. Por conseguinte, a ilicitude do facto seria excluída em razão da prevalência de um interesse maior que seria o exercício da função em relação ao interesse tutelado pela norma penal.

Todavia, somos da opinião que a irresponsabilidade criminal não pode ser enquadrada na órbita das causas de justificação. Como se sabe, a ilicitude penal traduz-se, por um lado, na violação da proibição contida numa norma penal e, por outro lado, na lesão ou ameaça de lesão de um bem jurídico fundamental protegido pelo preceito penal. Além disso, é importante recordar que em sede do tipo de ilícito surgem duas importantes dimensões: o desvalor da acção e o desvalor do resultado. Como afirma FIGUEIREDO DIAS, é a qualificação “de uma conduta *concreta* como penalmente *ilícita* que significa que ela é, de uma perspectiva tanto objectiva, como subjectiva, desconforme com o ordenamento jurídico-penal e que este lhe liga, por conseguinte, um juízo negativo de valor (de desvalor). A função que a categoria da

¹⁵⁷ Cfr. AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal*, p. 331.

¹⁵⁸ Cfr. FREDERICO COSTA PINTO, “Justificação, não punibilidade e dispensa de pena na revisão do Código Penal”, in *Jornadas sobre a revisão do Código Penal*, Lisboa: AAFDL, 1998, p. 66.

ilicitude cumpre no sistema do facto punível é [...] definir [...] o âmbito do penalmente proibido e dá-lo a conhecer aos destinatários potenciais das suas normas [...]”¹⁵⁹.

Ora, como já tentámos demonstrar, consideramos que a razão da protecção concedida pela irresponsabilidade criminal é a de salvaguardar a capacidade funcional da AR, garantindo-se, assim, a plena liberdade de opinião que emitirem no exercício das suas funções parlamentares. Contudo, o reforço de liberdade de expressão de que gozam os Deputados não pode ser entendido nos mesmos termos em que é analisada a causa de justificação do exercício de um direito previsto no art. 31.º, n.º 2, alínea b) do CP. A irresponsabilidade é uma garantia de natureza objectiva em que o Deputado é parte do órgão de soberania, gozando, não de uma protecção imediata, mas sim de uma protecção reflexa ou mediata. O conjunto de intervenções que um Deputado realize no estrito exercício das suas funções contribuem fundamentalmente para a formação da decisão legislativa soberana. Como sintetiza CARLA AMADO GOMES, a “vontade do órgão aparece mediatizada pela voz do deputado, cuja liberdade de expressão é protegida enquanto se insira no âmbito de uma actividade parlamentar”¹⁶⁰. Assim, a conduta do Deputado deve ser considerada típica e ilícita e, como tal, a garantia da irresponsabilidade criminal não pode apresentar uma natureza de tipo justificador, já que, em tal comportamento, se encontra vincado um juízo negativo de desvalor. Dito de forma sintética: não estamos perante um caso de justificação penal porque não existe uma situação conflito de interesses em que um deles é afirmado e outro é sacrificado.

Sobre as ideias referidas, voltemos ao exemplo dos crimes contra a honra. A vida parlamentar é o reflexo da especial conflitualidade existente entre o direito à honra e a liberdade de expressão. É plausível que uma declaração política se traduza na imputação a outrem de factos ou juízos desonrosos. Dir-se-ia que, perante situações como estas, a difamação ou injúria não seriam puníveis na condição de se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições: (i) a imputação de facto desonroso ser feita para realizar interesses legítimos e (ii) o agente provar a verdade da mesma imputação ou ter fundamento sério para, em boa-fé, a reputar como verdadeira. Neste caso, estaríamos perante uma causa de justificação especial (art. 180.º n.º 2 do CP)¹⁶¹.

No entanto, estas condições não podem ser invocadas nos comportamentos que se enquadram no âmbito material da garantia irresponsabilidade criminal, pois estes são sempre, como já mencionámos, qualificados como penalmente ilícitos. As condições consagradas no n.º 2 do art. 180.º do CP já poderão ter validade no caso de um discurso político que apresente um forte desvio ou afastamento da prerrogativa constitucional do *exercício das funções* parlamentares.

¹⁵⁹ Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p. 268.

¹⁶⁰ Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Estudos de Direito Parlamentar*, p. 559.

¹⁶¹ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal*, pp. 570 e 571.

Finalmente, é momento de tomarmos posição sobre o entendimento doutrinal que coloca a irresponsabilidade parlamentar na órbita da punibilidade como causa pessoal de exclusão da pena.

Como se sabe, a verificação da tipicidade, da ilicitude e da culpa pode ser, em muitos casos, suficiente para se dizer que existe a prática de um crime¹⁶². Ou seja, a conduta que seja típica, ilícita e culposa é, em princípio, punível. Contudo, em certos casos a norma penal exige a verificação de determinados elementos adicionais que não são compreendidos nas categorias da tipicidade, ilicitude e culpa. Por conseguinte, estamos perante a categoria da punibilidade cuja «ideia-mestra», que dentro desta “actua e lhe empresta unidade, sentido político-criminal e consistência dogmática, [...] parece ser, à luz do pensamento teleológico-funcional e racional, a da dignidade penal”¹⁶³.

Porém, este entendimento não recebe apoio unânime da doutrina. Para TAIPA DE CARVALHO, os pressupostos adicionais da punibilidade “*não justificam que se possa construir uma nova categoria dogmática do crime (e, portanto, da teoria geral do crime) que seria a da punibilidade*. Categoria que, para o ser, teria de ter consistência, autonomia e de ser comum a todo e qualquer crime”¹⁶⁴. Para o presente trabalho, adoptaremos a concepção defendida por FIGUEIREDO DIAS. Os pressupostos adicionais de punibilidade incluem, fundamentalmente, as condições objectivas de punibilidade e as causas de exclusão da pena¹⁶⁵.

É importante salientar que, na construção da doutrina do facto punível, não é suficiente estarmos perante um comportamento típico, ilícito e pessoalmente censurável em sede de culpa. É também indispensável que seja digno de pena. Portanto, em determinados casos é necessário que se verifique uma condição de punibilidade para que o facto se revele como um todo, na sua unidade, de modo a atingir os limiares mínimos das exigências preventivas de punição. Neste contexto, convém fazermos uma distinção: enquanto as condições objectivas são pressupostos materiais definidos pela norma penal com relação directa com o facto e que vai condicionar a aplicação de uma pena, as causas pessoais de exclusão da pena são, por seu turno, circunstâncias relacionadas com a pessoa do autor do facto, cuja ocorrência afasta a punição ou cuja não ocorrência é pressuposto de punibilidade¹⁶⁶.

¹⁶² Sobre a necessidade de se esclarecer que o crime é uma *acção punível*, TERESA BELEZA salienta que se está “aqui a usar esta expressão num sentido restrito, porque no sentido amplo são condições de punibilidade todos os elementos da acção típica, ilícita e culposa, isto é, para saber se um certo facto em concreto é punível, no sentido, geral, do termo, é preciso evidentemente que haja uma acção que seja típica, ilícita e culposa”, cfr. TERESA BELEZA, *Direito Penal*, 2.º volume, Lisboa: AAFDL, 1985, p. 329.

¹⁶³ Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p. 280.

¹⁶⁴ Cfr. AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal*, p. 262.

¹⁶⁵ Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, pp. 668 e ss; PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal*, p. 124.

¹⁶⁶ Cfr. CLAUS ROXIN, *Derecho Penal*, p. 971.

Sobre estas questões, ROXIN é peremptório ao afirmar que na categoria dogmática da punibilidade o que mais se ressalta é que se trata de casos em que as finalidades extrapenais têm prioridade face às carências de punição¹⁶⁷. De referir, ainda, que para FREDERICO COSTA PINTO as “figuras da não punibilidade reportam-se a um momento valorativo na estrutura analítica da teoria do crime – a punibilidade – onde se ponderam as exigências da necessidade punitiva, os fins e os efeitos previsíveis das penas”¹⁶⁸.

Neste momento, estamos munidos de todos os pressupostos dogmáticos para proferir a nossa posição sobre a natureza jurídico-penal da irresponsabilidade parlamentar.

Em nossa opinião, *a irresponsabilidade criminal constitui um pressuposto negativo da punibilidade, concretamente, sob a forma de uma causa material de exclusão da pena*. Isso significa que a conduta praticada por um Deputado, no estrito âmbito material definido pelo n.º 1 do art. 157.º da CRP, tem um carácter típico, ilícito e culposos, mas não punível. Ou seja, os esforços doutrinários para fazer operar esta impunidade ao nível da ilicitude ou da culpa não podem ser procedentes, pois a conduta do Deputado pressupõe um tipo de ilícito e um tipo de culpa do facto já integralmente verificados.

Autores como ROXIN e JESCHECK consideram que, quando se estabelece a impunidade para as condutas que sejam abrangidas pelo âmbito de protecção da imunidade, a sua razão de ser é exterior à lei criminal, pois, em caso contrário, a capacidade funcional do Parlamento seria perturbada e as controvérsias políticas dos Deputados estariam a ser constantemente expostas à possibilidade de responsabilização criminal¹⁶⁹. Assim, os autores citados consideram que a impunibilidade dessas condutas constitui uma finalidade de política parlamentar.

Não podemos acompanhar, integralmente, as posições defendidas por ROXIN e JESCHECK porque se a CRP consagrou um regime em que os Deputados não podem, em tempo algum e mesmo depois do seu mandato, ser responsabilizados penalmente, isso significa que existem também motivações jurídico-penais que fundamentam este regime. O facto de não ser aplicada uma pena não afasta a análise jurídico-penal ao acto praticado pelo parlamentar, pois mantém-se a necessidade de verificação das categorias dogmáticas da tipicidade, ilicitude e culpa. Isto é, a acção do Deputado é típica e ilícita, na medida em que não se verifica, de modo algum, uma causa de justificação que permita obstar à formação do ilícito e é culposa na medida que o

¹⁶⁷ *Idem*, p. 977.

¹⁶⁸ Cfr. FREDERICO COSTA PINTO, *Jornadas sobre a revisão do Código Penal*, p. 79.

¹⁶⁹ Cfr. CLAUS ROXIN, *Derecho Penal*, p. 978; HANS-HEINRICH JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal*, pp. 500 e 501.

parlamentar será, de um ponto de vista ético-pessoal, censurado pelo facto que praticou.

O reconhecimento das finalidades políticas que sustentam a impunidade dos comportamentos dos Deputados no exercício das suas funções, não pode significar que tais finalidades extra-penais não se traduzam em opções político-criminais que, através da ideia de dignidade penal, são reflectidas na categoria sistemática dos pressupostos da punibilidade. Como bem lembra FIGUEIREDO DIAS, o pensamento de LUHMAN pode ser, neste contexto, aproveitado na parte em que se sustenta que o sistema pode ser irritado “por imposições finais provindas de outros sistemas”¹⁷⁰. Por conseguinte, interiorizando-se tais imposições extra-penais, a ideia que daí resulta é a de que o comportamento, apesar do seu conteúdo ilícito e culposo, não se revela, em termos de «imagem global do facto», como comunitariamente insuportável. Por conseguinte, consideramos que existem razões jurídico-penais e extra-penais que fundamentam a impunibilidade parlamentar.

A norma constitucional do n.º 1 do art. 157.º tutela a protecção e a liberdade das discussões parlamentares e a livre formação da vontade. De facto, poderíamos ser levados a concluir que a causa de exclusão da pena teria um carácter pessoal, pois o agente que cometeu o facto ilícito, no exercício das suas específicas funções, tinha a qualidade de Deputado.

Todavia, não somos da opinião que se trata de uma causa de exclusão *pessoal* da pena. Como já mencionámos, consideramos que estamos perante uma causa material de exclusão da pena porque o estatuto de imunidade está focado em proteger a instituição «Parlamento» e não, de forma imediata, a pessoa do «Deputado». Na nossa opinião, o que se pretende afirmar é que a irresponsabilidade exime os Deputados de responsabilidade criminal, perante os tribunais, por factos cometidos no exercício das suas funções, na medida em que se pode considerar que, nesses casos, é o Parlamento e não os seus membros quem age.

Nessa medida, a garantia da irresponsabilidade não pode ser perspectivada como um privilégio pessoal do Deputado. Desta forma, pretende-se com a consagração das imunidades parlamentares, em geral, e a irresponsabilidade criminal, em particular, que se salvaguarda a independência e o regular funcionamento da AR, enquanto órgão dotado de um poder soberano. São estes valores supra-individuais que fazem com que não se atinja os limiares mínimos da exigência preventiva de punibilidade. Dito de forma sintética: a conduta do Deputado fica impune porque há a prossecução de interesses que o Direito Penal respeita e valora.

Ainda a este propósito, consideramos adequado reequacionar este problema à luz dos crimes contra a honra.

¹⁷⁰ Cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p. 675.

Se um Deputado injuria outro numa sessão plenária, tal conduta constitui um facto que seria merecedor de aplicação de uma pena, como qualquer outro autor de injúrias. No Direito alemão, o § 36 do StGB excluiu a pena para não perturbar a capacidade funcional do Parlamento¹⁷¹. Em Portugal, o nosso CP não tem uma norma com esta redacção, mas consideramos que o regime constitucional consagrado no n.º 1 do art. 157.º pode ajudar a solucionar o problema.

No caso de um Deputado formular um juízo¹⁷² de valor ou imputar um facto¹⁷³ desonroso ou ofensivo da honra de outro Deputado, tal conduta é ilícita e culposa, o que significa que não poderão ser invocadas as causas de justificação que poderiam afastar a ilicitude do facto típico. Esta ideia pode parecer, à primeira vista, muito simplista. Atendendo ao n.º 2 do art. 180.º do CP, o Deputado poderia provar a veracidade do facto desonroso (*exceptio veritatis*) e demonstrar que prosseguiu interesses legítimos (designada de causa de justificação da prossecução de interesses legítimos). Por exemplo, se um Deputado afirma que o Primeiro-Ministro cometeu um crime de Traição à Pátria (art. 308.º do CP e arts. 3.º, n.º 1, al. d) e 9.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho), colocando em causa o seu bom nome e reputação, e consegue demonstrar de forma cabal a veracidade de tais factos, poder-se-ia dizer que estariam cumpridos os requisitos cumulativos previstos no n.º 2 do art. 180.º do CP. No caso dos juízos de valor desonrosos, teria aplicação a causa de justificação do exercício de um direito, consagrada no art. 31.º, n.º 2, al. b) do CP¹⁷⁴.

Sobre esta questão, ALMEIDA SANTOS considera que no caso de um Deputado “cometer um crime de difamação, estaremos fora do alcance da imunidade”, pois a “imunidade abrange, no seu todo, a sua actividade política, desde que seja minimamente inerente ao desempenho do mandato”¹⁷⁵. Para FARIA COSTA, as imunidades dos parlamentares só respeita aos casos em que os deputados se expressem “no uso exclusivo e nos limites legítimos das suas funções”, estando excluídos os casos em que o deputado usa palavras “claramente ofensivas para a honra de um outro colega ou de um qualquer cidadão e o faz com um fim pessoal”

¹⁷¹ Cfr. CLAUS ROXIN, *Derecho Penal*, p. 971.

¹⁷² Para FARIA COSTA, o juízo “deve ser percebido [...] não como apreciação relativa à existência de uma ideia ou de uma coisa mas ao seu *valor*. E trata-se de uma valoração que tem a sua origem no agente, logo, sempre eivada de uma umbilical relação com a sua compreensão do mundo [...]. O que é o mesmo que dizer: deve ser entendido relativamente ao grau de consecução dessa ideia, coisa ou facto, se valorados em função do fim prosseguido [...]”, cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Comentário*, I, pp. 913 e 914.

¹⁷³ Na opinião de FARIA COSTA, a noção de facto “se traduz *naquilo que é ou acontece*, na medida em que se considera como um dado real da experiência. Assume-se, por conseguinte, como um juízo de afirmação sobre a realidade exterior, como um juízo de existência”, cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Comentário*, I, p. 913.

¹⁷⁴ Como afirma PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, “[...] a causa de justificação especial do art. 180.º, n.º 2, não se aplica aos juízos de valor [...]. Contudo a licitude dos juízos de valor pode depender da existência de uma «base factual suficiente» [...], pois um juízo de valor sem qualquer base factual pode ser excessivo [...], razão pela qual o arguido tem o direito de fazer prova dessa base factual suficiente [...]”, cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal*, p. 570.

¹⁷⁵ Cfr. ANTÓNIO ALMEIDA SANTOS, *Diário*, p. 2756

tornando-se “evidente que a partir desse momento deixa de estar coberto por qualquer imunidade”¹⁷⁶.

No caso de discursos em que os Deputados imputam factos desonrosos ou profiram juízos de valor desonrosos, se o conteúdo dessas suas afirmações se enquadrarem no âmbito do exercício de funções especificamente parlamentares ou durante um debate parlamentar, então o problema da não responsabilização penal será colocado, não ao nível do tipo de ilícito, mas sim na órbita da punibilidade. O importante a salientar é que pode haver afirmações cujo conteúdo, ainda que ofensivo da honra de outra pessoa, tenha relevância e pertinência para o debate parlamentar.

Assim, o critério que defendemos, para demarcar as afirmações que sejam cobertas pela imunidade parlamentar das que não o são, é o seguinte: se a afirmação tem um fim político, de escrutínio da actividade política ou governativa e de fiscalização dos actos e omissões que determinada pessoa tenha realizado e cujas consequências políticas possam ser apreciadas em sede parlamentar, então, a garantia da irresponsabilidade criminal funcionará como causa material de exclusão da pena.

Por seu turno, deixarão de estar cobertas pela protecção da imunidade parlamentar as situações em que um Deputado utiliza palavras ou expressões ofensivas da honra de outra pessoa, com um fim pessoal em que seja evidente que tais afirmações se dirijam directa e especificamente ao ofendido com o intuito de o desacreditar, personalizando o debate parlamentar. Dir-se-á que tal ofensa pressupõe um contexto de discussão parlamentar em que há um certo tema político na agenda. Tal pressuposto afigura-se-nos plausível, contudo se o discurso ofensivo para honra de outra pessoa for o objectivo principal da intervenção do Deputado, então essa conduta ilícita estará fora do alcance da garantia da irresponsabilidade. Nesse caso, o carácter ilícito da conduta apenas poderá ser afastado mediante a verificação de uma causa de justificação.

Ainda assim, parece-nos apropriado, neste contexto, suscitar um problema. O nosso CP prevê, no art. 183.º, que a circunstância agravante para o conhecimento da falsidade do facto imputado ao ofendido constitui uma calúnia. Diz-se *falso* o facto que não tem correspondência com a verdade histórica. Nestas circunstâncias, FARIA COSTA afirma, e bem, que o agente, na calúnia, sabe que os factos são falsos e seria “absurdo e normativamente incongruente admitir um tal específico regime de justificação”¹⁷⁷. Por conseguinte, o facto só pode ser justificado com base no consentimento do ofendido¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Noções Fundamentais*, p. 122.

¹⁷⁷ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, “Anotação ao artigo 183.º do Código Penal”, in *Comentário Conimbricense*, tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, p. 950.

¹⁷⁸ Neste sentido PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal*, p. 578; e JOSÉ FARIA COSTA, *Comentário*, I, p. 950.

No caso específico de os Deputados injuriarem um colega ou outra pessoa exterior à AR, através da imputação de factos em que o agente conhecia a falsidade da imputação, julgamos que seria inaceitável admitir, em tais circunstâncias, uma exclusão da pena. Ou seja, mesmo que a conduta caluniosa se enquadre num debate parlamentar, consideramos que não pode ser negada a dignidade penal do facto como um todo, pois o autor sabe que os factos revelados são falsos e tal falsidade acaba por «deteriorar» o sentido de elevação que num debate público deve prevalecer.

Apesar do nosso legislador não ter feito qualquer ressalva quanto ao teor das manifestações políticas dos parlamentares, somos da opinião de que as ofensas caluniosas não podem ser abrangidas pela garantia da irresponsabilidade. Tal posição justifica-se com dois argumentos. O primeiro relaciona-se com o facto de a calúnia ser, nas palavras de FARIA COSTA, a “forma *mais perversa* dos crimes contra a honra, porquanto está nela vazada a actuação torpe daquele que, sabendo da falsidade, mesmo assim avança com a imputação dos factos”¹⁷⁹. O segundo argumento baseia-se no direito comparado, nomeadamente no Direito alemão, quando é referido expressamente no art. 46, § 1 da Lei Fundamental¹⁸⁰ que as ofensas caluniosas não são abrangidas pela garantia da irresponsabilidade.

3.4. Natureza jurídico-penal das imunidades dos membros do Governo

No que diz respeito aos membros do Governo, como já mencionámos, estamos perante uma imunidade de carácter processual e não, como sucede nas imunidades parlamentares, de natureza substantiva. Adoptamos uma posição que apresenta aspectos de convergência com a imunidade do PR, mas que não deixa de se salientar algumas diferenças importantes.

No regime consagrado no art. 196.º da CRP não existe distinção entre crimes cometidos no exercício das suas funções e crimes estranhos às competências constitucionais o que significa que, diferentemente do que se passa com o PR, o regime jurídico deve ser o mesmo para ambas as situações. De referir, em termos sintéticos, que o n.º 1 do art. 196.º se limita a fixar uma condição de procedência da acção penal relativamente aos membros do Governo e o n.º 2 estabelece as regras da decisão parlamentar de suspensão do governante das suas funções políticas.

¹⁷⁹ Cfr. JOSÉ FARIA COSTA, *Comentário*, I, p. 946.

¹⁸⁰ O art. 46, § 1 da Constituição alemã tem o seguinte teor: “Os deputados não poderão em nenhum momento ser submetidos a um procedimento judicial ou disciplinar ou responsabilizados por outra forma fora *Bundestag*, pelas opiniões expressas e os votos dados no *Bundestag* ou em uma das suas comissões. Isto não se aplicará às ofensas caluniosas”

Na opinião de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, os membros do Governo não podem ser interrogados sem autorização da AR, pois não seria aceitável que o Primeiro-Ministro “tivesse um estatuto processual penal inferior ao dos deputados, sendo certo que ele tem responsabilidades constitucionais acrescidas, pelo que é aplicável, por analogia, o regime de imunidades dos deputados ao primeiro-ministro”¹⁸¹. Assim, o citado autor argumenta que o procurador-geral-adjunto junto do STJ ou o juiz de instrução da secção criminal do STJ podem requerer à AR a constituição do Primeiro-Ministro¹⁸² como arguido se houver suspeita de um crime praticado no exercício das funções político-constitucionais¹⁸³. Caso contrário, se o crime praticado não tem nexo funcional com o exercício das funções, qualquer magistrado do MP ou juiz de instrução pode requerer à AR a constituição do Primeiro-Ministro como arguido.

Não concordamos com a posição defendida por PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE. Somos da opinião de que não existe lacuna porque não houve intenção do legislador em consagrar as mesmas características, efeitos e regime da inviolabilidade parlamentar para os membros do Governo. O argumento do eventual “estatuto processual penal inferior” do Chefe de Governo face aos Deputados não pode ser procedente porque o Governo responde politicamente perante a AR (art. 190.º da CRP), o que significa que é o Governo, no seu todo, que tem de ser fiscalizado pelos seus actos e omissões respeitantes ao exercício das suas funções perante o Parlamento.

Por isso, é com base na lógica parlamentar da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento que se justifica a articulação da garantia processual penal da necessidade de autorização da AR para ser detido ou preso, bem como da decisão de suspensão de qualquer membro do Governo. Assim, como bem sintetizam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a “necessidade de autorização da Assembleia da República para detenção ou prisão de um membro do Governo não tem a mesma teleologia da autorização da Assembleia da República para a detenção ou prisão de um deputado”¹⁸⁴.

No caso de estarmos perante um crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos e esse crime for cometido em flagrante delito não haverá necessidade de acto valorativo da AR em relação à suspensão de

¹⁸¹ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal*, pp. 175 e 176.

¹⁸² Sobre esta matéria, FRANCISCO AGUILAR afirma que o “Primeiro-Ministro beneficia de uma prerrogativa relativa ao foro idêntica à do Presidente da República e à do Presidente da Assembleia da República, termos em que pelos crimes cometidos no exercício de funções apenas responderá perante o pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça [...]. Quanto aos restantes membros do Governo, responderão pelos mesmos crimes perante os tribunais de primeira instância”, cfr. FRANCISCO AGUILAR, *Jornadas de Direito Processual Penal*, p. 339, nt. 5.

¹⁸³ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal*, p. 176.

¹⁸⁴ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição*, vol. II, p. 469.

funções do membro do Governo. Nesta situação, estamos perante um caso de suspensão obrigatória. A justificação deste limite radica, na opinião de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “no facto de a prisão ou detenção não poder ser considerada arbitrária e abusiva e, consequentemente, nada justificar a diferença de tratamento em relação ao cidadão comum”¹⁸⁵.

No âmbito da responsabilidade política do Governo perante a AR, é possível que os membros do Executivo estejam presentes em sessões plenárias ou em comissões para fins de controlo e fiscalização das suas acções decorrentes do exercício das funções constitucionais. Dir-se-ia que o Governo tem de prestar contas perante o Parlamento, tendo para tal, como instrumentos de fiscalização, as figuras parlamentares das perguntas e da interpelação ao Governo, bem como da prestação de informações regulares e directas aos grupos parlamentares sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público.

A presença dos membros do Governo na AR é uma realidade que pode ser objecto de breve reflexão no contexto do nosso estudo. Como já foi aludido, a vida político-parlamentar de hoje é intensa, complexa e dotada de uma grande diversidade de opiniões, decisões e actores políticos. Não será improvável, durante uma discussão parlamentar, que um Ministro insulte um Deputado, chamando-o de «incompetente», ou de não ter «vergonha na cara». Dir-se-ia, em termos simples, que chamou «incompetente» no âmbito de uma acesa troca de argumentos sobre determinada matéria política com relação com a actividade de fiscalização do Governo. Como tal, a pergunta que se pode colocar é a seguinte: quando os membros do Governo participam em debates parlamentares e em comissões parlamentares especializadas, em diálogo com os Deputados, não podem beneficiar da imunidade parlamentar em geral, e da garantia da irresponsabilidade criminal em especial?

A irresponsabilidade parlamentar é uma garantia que visa salvaguardar um conjunto de interesses especificamente inerentes ao exercício das funções parlamentares. Por conseguinte, o estatuto de imunidades é exclusivo dos Deputados, pois quem verdadeiramente pode proferir opiniões e posições políticas é a pessoa do Deputado e os votos são exercidos pelos Deputados. Assim, quando a CRP refere no art. 157.º a expressão “*Deputados*”, é apenas para os parlamentares individualmente considerados.

Na prática, o que sucederá é que se um Deputado criticar um governante de forma mais severa pode estar protegido pela garantia da irresponsabilidade, desde que tais palavras tenham enquadramento nos termos definido pelo n.º 1 do art. 157.º da CRP, enquanto se um membro do Governo dirigir palavras mais ofensivas a um parlamentar já não gozará de protecção jurídica especial. Assumimos, pois, que existe uma

¹⁸⁵ *Idem*, pp. 469 e 470.

desigualdade de tratamento das duas situações enunciadas. No entanto, parece-nos que se justifica essa diferença.

Por um lado, a CRP não consagrou a garantia da irresponsabilidade criminal pelos actos praticados pelos membros do Governo no exercício das suas funções constitucionais. Nessa medida, o problema da sua natureza jurídico-penal coloca-se, no essencial, numa órbita processual e não substancial. Nas acções e omissões que sejam praticadas, no Parlamento, no exercício das suas funções, encontram-se firmadas, de forma plena, as categorias dogmáticas da tipicidade, ilicitude, culpa e punibilidade. Por conseguinte, é possível a verificação das respectivas causas de justificação da ilicitude, exclusão da culpa e da não verificação das condições (objectivas e subjectivas) de punibilidade, nos termos gerais da teoria do crime.

Além disso, é importante recordar que a CRP prevê que compete à AR, no exercício de funções de fiscalização, vigiar e apreciar os actos do Governo e, por isso, nessa dicotomia *fiscalizador/fiscalizado* é defensável dizer-se que os Deputados devem ser especialmente protegidos pela garantia da irresponsabilidade criminal. A fiscalização parlamentar é um trabalho que exige um esforço intenso de análise e preparação das matérias da governação e, para tal, os Deputados devem gozar de especial protecção para garantir que esse trabalho seja exercido sem pressões externas que limitem esse esforço de fiscalização. Existem matérias, que pela sua complexidade ou sensibilidade, podem eventualmente limitar as palavras ou opiniões dos Deputados. A irresponsabilidade criminal vem permitir que se afastem certos obstáculos à liberdade de expressão política.

Por outro lado, aceitar a ideia de que os membros do Executivo também seriam protegidos pela imunidade parlamentar, traduzir-se-ia na aceitação da aplicação, por analogia, da garantia da irresponsabilidade criminal aos membros do Governo. Como pudemos defender, a existência de tal garantia parlamentar visa salvaguardar interesses especificamente inerentes ao exercício das funções constitucionais de Deputado. Por estas razões, os membros do Governo não podem beneficiar da garantia da irresponsabilidade criminal que se encontra expressamente consagrada para os Deputados.

Tendo em conta todos os elementos enunciados, concluímos que a imunidade dos membros do Governo constitui uma *causa de incapacidade temporária e precária de prossecução da acção penal*.

CONCLUSÕES

1. O tema das *imunidades* constitui uma matéria que concilia a riqueza dogmática de dois importantes ramos do Direito Público: o Direito Constitucional e o Direito Penal.
2. *Imunidade* é um estatuto político-constitucional temporário, precário e não renunciável de que gozam os titulares de órgãos políticos de soberania e que tem como indispensável missão a protecção e garantia do regular funcionamento das instituições democráticas face aos restantes poderes do Estado.
3. É aceitável que as pessoas que gozam de um estatuto de *imunidade* tenham um tratamento desigual. Tal situação é materialmente fundada, por um lado, na necessidade de salvaguarda do regular e estável funcionamento dos órgãos de soberania e, por outro lado, na ideia de que é fundamental garantir a dignidade, independência e segurança de certas pessoas no exercício de relevantes cargos públicos.
4. O art. 117.º da CRP prevê a existência de mecanismos de responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos. Da interpretação do n.º 3 do referido artigo, pode retirar-se que há uma obrigação, que vincula o legislador, de criminalização de determinadas condutas que se relacionem com o exercício de certas funções políticas.
5. Da análise da CRP, verificamos que existem certas categorias de pessoas que beneficiam de *imunidades* fundadas no Direito Constitucional, tais como o PR (art. 130.º), os Deputados (art. 157.º) e os membros do Governo (art. 196.º).
6. Os regimes constitucionais que consagram as *imunidades* do PR e dos membros do Governo podem ser vistas como normas destinadas a tutelar bens jurídicos. Em relação às imunidades parlamentares, consideramos que a solução constitucional é equilibrada. Por um lado, cumpre o grande propósito de garantir o livre exercício das funções parlamentares, evitando que as suas posições políticas sejam condicionadas por forças externas. Por outro lado, nos casos de relevância criminal fora do âmbito parlamentar, o sistema penal garante resposta aos ataques mais graves aos bens jurídicos em perigo e aos interesses ameaçados da vítima.
7. O legislador pretendeu fazer uma diferenciação dos diversos órgãos de soberania em razão das suas funções e fins no contexto global do nosso sistema constitucional.

8. Sobre a questão de se saber se é juridicamente plausível a aplicação, por analogia, da garantia da irresponsabilidade criminal ao PR e aos membros do Governo, entendemos que não é possível realizar tal raciocínio porque a existência da garantia parlamentar da irresponsabilidade criminal visa salvaguardar interesses especificamente inerentes ao exercício das funções políticas do Deputado.

9. No que diz respeito ao sentido e alcance da irresponsabilidade criminal parlamentar, podemos sintetizar do seguinte modo: (i) compreende os Deputados individualmente considerados; (ii) abrange apenas a actividade política que seja realizada, dentro ou fora do espaço físico da AR, com relação directa e exclusiva com o seu trabalho parlamentar; (iii) possui um carácter perpétuo, isto é, perdura para além da cessação do mandato de Deputado; (iv) é necessário que o acto ilícito tenha sido praticado no exercício das suas funções, não sendo suficiente a assunção da qualidade de Deputado enquanto titular de um órgão de soberania.

10. As imunidades do PR e dos membros do Governo constituem causas de incapacidade temporária e precária de prossecução da acção penal que contra eles possa ser desencadeada. A irresponsabilidade criminal dos Deputados deve ser entendida como uma causa material de exclusão da pena. Isso significa que a conduta praticada por um parlamentar, no estrito âmbito material definido pelo n.º 1 do art. 157.º da CRP, tem um carácter típico, ilícito e culposos, mas não punível. Dito por outras palavras: nas condutas realizadas pelos Deputados no exercício das suas funções, o tipo de ilícito e o tipo de culpa devem ser afirmados, mas deve ser negada a dignidade penal do facto como um todo e, por consequência, a sua punibilidade.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Francisco, “Imunidades dos Titulares de Órgãos Políticos de Soberania”, in *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, coordenação científica de Maria Fernanda Palma, Coimbra: Almedina, 2004

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2.^a edição actualizada, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010 (citado: *Comentário do Código Penal*)

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4.^a edição actualizada, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011 (citado: *Comentário do Código de Processo Penal*)

AMARAL, Fernando, “Conceito e Fundamento das Imunidades Parlamentares”, in *Imunidades Parlamentares: Colóquio Parlamentar*, Lisboa, 2002

ANDRADE, Manuel da Costa, “A «dignidade penal» e a «carência de tutela penal» como referências de uma doutrina teleológico-racional do crime”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, director: Jorge de Figueiredo Dias, 2.^o, ano 2, Abril-Junho, Lisboa: Aequitas e Editorial Notícias, 1992

ANTOLISEI, Francesco, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*, 15^a ed. aggiornata e integrata da L. Conti, Milano: Giuffrè, 2000 (citado: *Manuale di Diritto Penale*)

BELEZA, Teresa, *Direito Penal*, 2.^o volume, Lisboa: AAFDL, 1985 (citado: *Direito Penal*)

BORGES, Francisco, *O Crime de Desobediência à Luz da Constituição*, Coimbra: Almedina, 2011 (citado: *O Crime de Desobediência*)

BRITO, Wladimir, *Direito Consular*, Stvdia Ivridica, Coimbra: Coimbra Editora, 2004 (citado: *Direito Consular*)

CADOPPI, Alberto, e VENEZIANI, Paolo, *Elementi di Diritto Penale. Parte Generale*, seconda edizione, Padova: CEDAM, 2004 (citado: *Elementi di Diritto Penale*)

CAEIRO, Pedro, *Fundamento, Conteúdo e Limite da Jurisdição Penal do Estado: O Caso Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010 (citado: *Fundamento, Conteúdo e Limite*)

CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 3.^a edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007 (citado: *Constituição*)

CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2010 (citado: *Constituição*)

CARACCIOLI, Ivo, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*, Padova: CEDAM, 1998 (citado: *Manuale di Diritto Penale*)

CARVALHO, Américo Taipa, *Direito Penal. Parte geral. Questões fundamentais. Teoria geral do crime*, 2.ª edição, reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2011 (citado: *Direito Penal*)

CORREIA, Eduardo, *Direito Criminal*, colaboração de Jorge de Figueiredo Dias, vol. I, reimpressão, Coimbra: Almedina, 1968 (citado: *Direito Criminal*)

CORREIA, Eduardo, “As Grandes Linhas da Reforma Penal”, in *Jornadas de Direito Criminal – O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, n.º 18, Lisboa: CEJ, 1983

COSTA, José de Faria, “Imunidades Parlamentares e Direito Penal”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra: FDUC, 2000

COSTA, José de Faria, *Noções fundamentais de Direito Penal*, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2009 (citado: *Noções fundamentais*)

COSTA, José de Faria, “Anotação ao artigo 180.º do Código Penal”, in *Comentário Conimbricense*, dirigido por Jorge de Figueiredo Dias, tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2012

COSTA, José de Faria, “Anotação ao artigo 183.º do Código Penal”, in *Comentário Conimbricense*, dirigido por Jorge de Figueiredo Dias, tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2012

CUNHA, Maria da Conceição Ferreira da, «*Constituição e crime*», *uma perspectiva da criminalização e da descriminalização*, Estudos e Monografias, Porto: Universidade Católica Portuguesa – Editora, 1995 (citado: «*Constituição e crime*»)

DIAS, Jorge de Figueiredo, “Os Novos Rumos da Política Criminal e o Direito Penal Português do Futuro” in *Revista da Ordem dos Advogados*, Janeiro-Abril, ano 43, Lisboa, 1983

DIAS, Jorge de Figueiredo, “Sobre o estado actual da doutrina do crime – 1.ª parte, Sobre os fundamentos da doutrina e a construção do tipo-de-ilícito”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, director: Jorge de Figueiredo Dias, n.º 1, Ano 1, Janeiro-Março, Lisboa: Aequitas e Editorial Notícias, 1991

DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte geral. Questões fundamentais. A doutrina geral do crime*, tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007 (citado: *Direito Penal*)

DIAS, Jorge de Figueiredo, e CAEIRO, Pedro, “Erro sobre proibições legais e falta de consciência do ilícito (arts. 16.º e 17.º do Código Penal) – violação de normas de execução orçamental”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, director: Jorge de Figueiredo Dias, 2.º, Ano 5, Abril-Junho, Lisboa: Aequitas e Editorial Notícias, 1995

FIANDACA, Giovanni, e ENZO, Musco, *Diritto penale: parte generale*, Quarta edizione, Bologna: Zanichelli Editore, 2004 (citado: *Diritto penale*)

FREITAS, José Lebre de, *Código de Processo Civil anotado*, Volume 2.º, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008 (citado: *Código de Processo Civil anotado*)

GOMES, Carla Amado, “Das imunidades parlamentares no Direito Português – algumas considerações”, in *Estudos de Direito Parlamentar*, org. Prof. Doutor Jorge Miranda, Lisboa, 1997

GOMES, Carla Amado, “De novo sobre as Imunidades dos Deputados – Brevíssima notícia sobre a Lei n.º 3/2001, de 23 de Fevereiro”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 87, Jul/Set, ano 22, 2001

GOMES, Carla Amado, “Conceito e fundamento das imunidades parlamentares”, in *Imunidades Parlamentares: colóquio parlamentar*, Lisboa, 2002

GONÇALVES, Manuel Maia, *Código do Processo Penal. Anotado e Legislação Complementar*, 16.ª edição, Coimbra: Almedina, 2007 (citado: *Código do Processo Penal*)

JAKOBS, Günther, *Derecho Penal. Parte general, fundamentos y teoria de la imputación*, traducion de Joaquin Cuello Contreras, Jose Luis Serrano Gonzalez de Murillo, 2.ª ed. corrigida, Madrid: Marcial Pons Ediciones Juridicas SA, 1997 (citado: *Derecho Penal*)

JESCHECK, Hans-Heinrich, *Tratado de Derecho Penal. Parte geral*, trad. José Luis Manzanares Samaniego, 4ª Edición completamente corrigida y ampliada, Granada: Editorial Comares, 1993 (citado: *Tratado de Derecho Penal*)

LIMA, Fernando Pires de, e VARELA, João Matos Antunes, *Código Civil anotado*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1967 (citado: *Código Civil anotado*)

MACHADO, João Baptista, *Introdução ao Estudo do Direito e ao Discurso Legitimador*, 16.ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2007 (citado: *Introdução ao Estudo do Direito*)

MANTOVANI, Ferrando, *Diritto Penale. Parte generale*, terza edizione, Padova: CEDAM, 1999 (citado: *Diritto Penale*)

MANZINI, Vincenzo, *Trattado di Diritto Penale Italiano*, vol. 1, 5ª ed. aggiorn, Torino: UTET 1981 (citado: *Trattado di Diritto Penale*)

MARINUCCI, Giorgio, e DOLCINI, Emilio, *Corso di Diritto Penale*, 1, terza edizione, Milano: Giuffré Editore, 2001 (citado: *Corso di Diritto Penale*)

MENESES, Gonçalo, “Punição, Isenção Criminal e Direito Económico: O art. 26.º do DL 28/84, de 20 de Janeiro e o Instituto da Isenção de Pena no Domínio da Doutrina Geral da Infracção Anti-Económica”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Jan-Dez., ano 70, Lisboa, 2010

MIRANDA, Jorge, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, separata: Direito e Justiça, vol. 15, tomo 2, Lisboa, 2001

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 3.ª edição, revista e actualizada, Coimbra: Coimbra Editora, 2000 (citado: *Manual de Direito Constitucional*)

MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006 (citado: *Constituição*)

MOREIRA, Vital, “O Tribunal Penal Internacional e a Constituição”, in *O Tribunal Penal Internacional e a Ordem Jurídica Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2004

MUÑOZ CONDE, Francisco, e GARCÍA ARÁN, Mercedes, *Derecho Penal. Parte General*, Sexta edición, revisada y puesta al día, Valencia: Tirant lo Blanch Libros, 2004 (citado: *Derecho Penal*)

OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português: Identidade Constitucional*, volume I, Coimbra: Almedina, 2010 (citado: *Direito Constitucional Português*)

PADOVANI, Tullio, *Diritto Penale*, terza edizione, Milano: Giuffré editore, 1995 (citado: *Diritto Penale*)

PAGLIARO, Antonio, “Immunità (diritto penale)”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Milano: Giuffré Editore, 1970

PALMA, Maria Fernanda, “Constituição e Direito Penal – As questões inevitáveis”, in *Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*, org. Jorge Miranda, volume II, Coimbra: Coimbra Editora, 1996-1997

PEREIRA, Rui, “O princípio da Igualdade em Direito Penal”, in *O Direito*, director: Inocêncio Galvão Telles, n.º 1-2 (Janeiro-Junho), ano 120.º, Lisboa, 1988.

PINTO, Frederico Costa, *A relevância da desistência em situações de participação*, Coimbra: Almedina, 1992 (citado: *A relevância da desistência*)

PINTO, Frederico Costa, “Justificação, não punibilidade e dispensa de pena na revisão do Código Penal”, in *Jornadas sobre a revisão do Código Penal*, Lisboa: AAFDL, 1998

RICCIO, Laura, “Immunità”, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, vol. VI, 4.^a ed., Torino: UTET, 1987

RODRIGUES, Anabela Miranda, *A Determinação da Medida da Pena Privativa de Liberdade: os critérios da culpa e da prevenção*, Coimbra: Coimbra Editora, 1995 (citado: *A Determinação da Medida da Pena Privativa*)

RODRIGUES, Luís Barbosa, “Imunidade Internacional” in *Dicionário Administração*, director: José Pedro Fernandes, volume V, Lisboa, 1993.

RODRIGUEZ DEVESA, Jose Maria, e SERRANO GOMEZ, Alfonso, *Derecho Penal Español, Parte general*, decimoctava edición revisada y puesta al día, Madrid: Dykinson, 1995 (citado: *Derecho Penal Español*)

ROXIN, Claus, *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos. La estructura de la teoria del delito*, tomo I, traducción y notas por Diego-Manuel Luzón Pena, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal, Madrid, 2001 (citado: *Derecho Penal*)

SANTOS, António Almeida, *Diário da Assembleia da República*, I Série, 49-81, IV Legislatura, 2.^a Sessão Legislativa, Mar.-Abr. 1986-87, F.D.L., Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1987 (citado: *Diário*)

SANTOS, José Beleza dos, “Interpretação e Integração das Lacunas da Lei e em Direito e Processo Penal”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Ano XI, Universidade de Coimbra, Coimbra: Coimbra Editora, 1929

SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português. Parte geral. Introdução e teoria da lei penal*, vol. I, 3.^a edição, Lisboa: Verbo, 2010 (citado: *Direito Penal Português*)

SOUSA, Alfredo José, “Crimes de Responsabilidades (Violação de Normas de Execução Orçamental) ”, in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da UNL*, n.º 8, ano V, Coimbra: Almedina, 2004

STRATENWERTH, Günter, *Derecho Penal. Parte general, El hecho punible*, I, Traducción de la 2.^a edición alemana (1976) de Gladys Romero, Madrid: Edersa, 1982 (citado: *Derecho Penal*)

TELLES, Inocêncio Galvão, *Introdução ao Estudo do Direito*, vol. I, 11.^a edição (reimpressão), Coimbra: Coimbra Editora, 2001 (citado: *Introdução ao Estudo do Direito*)

TRAVERSA, Silvio, “Immunità parlamentare”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Milano: Giuffré Editore, 1970

URBANO, Maria Benedita, “A inviolabilidade parlamentar. Um olhar crítico sobre a sua recente utilização”, in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, 2003

URBANO, Maria Benedita, *Representação Política e Parlamento: Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, Coimbra: Almedina, 2009 (citado: *Representação Política*)